

LAS NUEVAS INTERACCIONES DE LAS AGENCIAS DE EMPLEO A PARTIR DE LOS
CAMBIOS INSTITUCIONALES REALIZADOS POR EL ESTADO A LA POLÍTICA DEL
SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO

DAIRA MUÑOZ TANDIOY
ANDERSON ACOSTA TORRES

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADOS
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
BOGOTÁ, D. C. (COLOMBIA)
2018

LAS NUEVAS INTERACCIONES DE LAS AGENCIAS DE EMPLEO A PARTIR DE LOS
CAMBIOS INSTITUCIONALES REALIZADOS POR EL ESTADO A LA POLÍTICA DEL
SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO

DAIRA MUÑOZ TANDIOY
ANDERSON ACOSTA TORRES

Trabajo de grado para optar al título de
Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

Director
Luis Ernesto Gómez Londoño
Economista y Politólogo

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADOS
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
BOGOTÁ, D. C. (COLOMBIA)

2018

Nota de aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Bogotá, 21 de abril de 2018

Dedicatoria

A Dios, a nuestros padres y amigos que fueron testigos de horas de estudio y de los esfuerzos que implicó construir este documento, el cual nos orgullece poner a disposición de la comunidad académica.

CONTENIDO

	Pág.
PRESENTACIÓN	9
FASES FUNDAMENTALES DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN	13
Planteamiento del problema	13
<i>Pregunta de investigación</i>	<i>14</i>
<i>Preguntas estructuradoras de la investigación</i>	<i>14</i>
Objetivos	15
<i>General</i>	<i>15</i>
<i>Específicos</i>	<i>15</i>
Justificación	15
Hipótesis	17
Antecedentes	17
Últimos avances	19
MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL	21
Constitución Política	21
Leyes y decretos	22
Convenios y tratados ratificados por Colombia	25
MARCO TEÓRICO Y MODELO DE ESTUDIO	26
Teoría del neoinstitucionalismo	26
Marco de análisis y desarrollo institucional - IAD	29
<i>Arena de acción</i>	<i>32</i>
<i>Situación de acción</i>	<i>33</i>
<i>Condición externa reglas de uso</i>	<i>33</i>
<i>Actores participantes</i>	<i>34</i>
Supuesto teóricos del sistema de elección de los participantes definidos por el Modelo IAD	35
<i>Mecanismos de elección y preferencias</i>	<i>35</i>
<i>Información</i>	<i>37</i>
EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO	38
Institucionalidad creada para la puesta en marcha del servicio público de empleo	38
<i>Reseña histórica</i>	<i>39</i>
<i>Funcionamiento actual del Servicio Público de Empleo</i>	<i>42</i>

La Política del Servicio Público de Empleo bajo el modelo IAD	45
<i>Arena de acción</i>	46
<i>Factores externos: reglas de uso</i>	47
<i>Situación de acción</i>	48
<i>Participantes</i>	49
<i>Posiciones de los participantes</i>	50
<i>Acciones</i>	52
<i>Servicios básicos de gestión y colocación</i>	52
<i>Servicios complementarios</i>	53
<i>Resultados</i>	55
<i>Control</i>	56
<i>Información</i>	57
<i>Costos y beneficios</i>	58
<i>La interacción entre los participantes: Acción colectiva</i>	60
ESTUDIO DE CASO: LAS NUEVAS RELACIONES DE COLABORACIÓN Y	
COOPERACIÓN ENTRE LAS AGENCIAS DE EMPLEO	64
<i>Situación de acción</i>	64
<i>Participantes y posiciones</i>	65
<i>Acciones</i>	66
<i>Resultados</i>	66
<i>Control</i>	68
<i>Información</i>	68
<i>Costos y beneficios</i>	70
<i>La interacción entre los participantes: acción colectiva</i>	71
Beneficios o limitaciones de la Política del Servicio Público de Empleo	73
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	75
Conclusiones	75
Recomendaciones	79
Limitaciones en la aplicación del modelo IAD	81
REFERENCIAS	83

LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica 1. Comportamiento de los indicadores de servicios básicos: Agencias de Empleo encuestadas vs Total Agencias Bogotá	12
Gráfica 2. Resultados de gestión y colocación - Agencias de Empleo Bogotá	12
Gráfica 3. Estructura del modelo de Análisis y Desarrollo Institucional	31
Gráfica 4. Hitos del Servicio de Empleo: reseña histórica	39
Gráfica 5. Componentes del Mecanismo de Protección al Cesante	41
Gráfica 6. Actores del Servicio Público de Empleo	43
Gráfica 7. Modelo IAD aplicado al caso del mercado laboral en Bogotá	45
Gráfica 8. Puntos de atención a nivel nacional	50
Gráfica 9. Agencias de empleo autorizadas a nivel nacional	51
Gráfica 10. Servicios de gestión y colocación	53
Gráfica 11. Flujo del servicio de intermediación laboral	54
Gráfica 12. Comparativo de Indicadores de gestión y colocación por tipo de actores encuestados	55
Gráfica 13. Reglamento de prestación del servicio Compensar	56
Gráfica 14. Organización física de un Centro de Empleo	57
Gráfica 15. Publicidad de sanción para Agencias de Empleo ilegales	60
Gráfica 16. Caracterización Agencias de Empleo en Bogotá	65
Gráfica 17. Resultados generales gestión y colocación en Bogotá	67
Gráfica 18. Plataforma de registro de vacantes	68
Gráfica 19. Convocatoria Feria Nacional de Empleo	69
Gráfica 20. Diploma de reconocimiento	70
Flujo del servicio de intermediación laboral	

Resumen

En este estudio se analiza de qué manera los arreglos institucionales incorporados por el Estado colombiano, a partir del año 2013, a la Política del Servicio Público de Empleo impactaron sobre la interacción de las agencias de intermediación laboral en la ciudad de Bogotá, principalmente.

Nuestro objeto de estudio son las agencias de empleo, por ser mediante ellas que se materializa la política de intermediación laboral. Para ello, se acude a un enfoque teórico desde el neoinstitucionalismo y se usa un modelo de estudio conocido como Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, mediante el cual se modela la investigación y se procura un análisis objetivo. Se parte de la siguiente pregunta de investigación: «¿De qué manera el nuevo marco institucional, establecido para la prestación del servicio de intermediación laboral a partir del año 2013, cambió el modo de interactuar entre las agencias de gestión y colocación de empleo, en la ciudad de Bogotá, principalmente?». Seguidamente, se plantea la hipótesis, en la cual se afirma que:

Los ajustes institucionales realizados a la política de intermediación laboral, a partir de la expedición de la Ley 1636, incidieron en el relacionamiento de las agencias de empleo en el mercado laboral, porque estos ajustes generaron una serie de incentivos y restricciones que favorecieron conductas de cooperación y coordinación entre las distintas agencias de intermediación laboral.

Para dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas, las conclusiones más importantes del estudio se enmarcan en tres aspectos: 1) El cambio de la Política de intermediación laboral a partir del año 2013; 2) Las nuevas relaciones de interacción que se dan entre las agencias de intermediación laboral; 3) Los beneficios generados para los usuarios finales del servicio de intermediación laboral.

Palabras clave: agencia de gestión y colocación, intermediación laboral, servicio público de empleo, desempleo, mercado laboral, institucionalidad.

PRESENTACIÓN

La historia no tiene porqué ser el destino. Ninguna sociedad es tan pobre que no pueda prosperar con una mejor organización estructural.

Eduardo Wiesner Durán

En este documento, se propone investigar el papel de las Agencia Públicas de Empleo después del año 2013, ubicadas en la ciudad de Bogotá, principalmente, para determinar el impacto de los ajustes institucionales hechos por el Estado colombiano a un servicio (intermediación laboral) que antes era orientado única y exclusivamente por las fuerzas del mercado, y ahora es regularizado por el Gobierno.

Se escoge a las agencias de empleo como eje central de la investigación por ser los actores que garantizan el funcionamiento de la Política del Servicio Público de Empleo; es de precisar que el estudio se enmarca en el mercado laboral formal, ya que es el ámbito de aplicación del Servicio Público de Empleo. En relación con la delimitación del año y la ubicación geográfica, la primera se hace porque es con la expedición de la Ley 1636 del 18 de junio de 2013 «Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante» que se genera una serie de ajustes institucionales como: la creación de una entidad pública (Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo), encargada de administrar y vigilar las agencias de intermediación laboral; el diseño de una plataforma única utilizada por las empresas y trabajadores, para el registro de sus vacantes y hojas de vida; la habilitación para que entidades públicas, como los entes territoriales, pudieran ofrecer los servicios de gestión y colocación de empleo, así como la facultad para que todas las cajas de compensación del país pudieran crear su propia agencia de empleo y hacer uso de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) para financiar la prestación de servicios de gestión y colocación de empleo a las personas que buscan empleo.

En lo relacionado con la delimitación geográfica, el estudio se realiza en Bogotá por ser el mercado laboral más grande del país. Según el observatorio del Servicio Público de Empleo, con corte a septiembre del 2017, del total de vacantes ofrecidas a nivel nacional, el 52 % se registraron en la ciudad de Bogotá. Así mismo, para el periodo comprendido entre el 2013 - 2017, el Distrito Capital tiene el mayor número de personas inscritas en el sistema de información del SPE con un 36 % del total nacional. En lo relacionado con puntos de atención autorizados, al mes de agosto del 2017 después de Antioquia (104 puntos de atención), Bogotá concentra un importante número: 94 puntos de atención, que van desde la agencia que

administra el Distrito Capital, pasando por bolsas de empleo que dirigen las universidades, hasta agencias cazatalentos.

Los supuestos sobre los cuales se apoya esta investigación son tres: 1) La aparición de una serie de cambios institucionales después del año 2013, lo que origina un ajuste en el funcionamiento de los servicios de intermediación laboral en Colombia, por el surgimiento de nuevas reglas de juego acompañadas de una serie de incentivos y restricciones para quienes presten el servicio, y para los usuarios finales. 2) Los ajustes y cambios que han tenido que hacer las agencias de empleo a sus procedimientos y forma de operar, para formar parte de la nueva política de intermediación laboral. 3) Los beneficios o desventajas que trajo consigo la nueva política de intermediación laboral, para los usuarios finales, que son los trabajadores, o buscadores de empleo, y las empresas.

El primer propósito de esta investigación es aportar elementos académicos a un tema poco estudiado. Es una tesis novedosa por su escaso desarrollo académico; lo anterior se debe, tal vez, a lo reciente de la política pública y a lo desconocido que aún resulta el tema para la ciudadanía en general, muchos de los cuales aún desconocen la existencia de esta Política y cómo se accede a la misma, a pesar de la amplia necesidad que existe de encontrar medios para el acceso a empleos formales y de calidad. El segundo propósito de esta investigación es aportar en el campo del conocimiento elementos académicos que permitan en el futuro abrir el debate sobre la injerencia del Estado colombiano en escenarios antes dominados por las fuerzas del mercado; si es útil para una sociedad que servicios como el de la intermediación laboral tengan un marco de regulación y control por parte del Gobierno o si, por el contrario, es mejor que funcione única y exclusivamente dirigido por las dinámicas del mercado, como sucede en otros países.

A pesar de la ausencia en Colombia de estudios que analicen el actual funcionamiento del sistema de intermediación laboral, se cuenta con el acceso a la información producida por el Estado y por las agencias de empleo, lo que facilita realizar esta investigación. Se hizo una recopilación teórica por medio de consulta de documentos institucionales, así como entrevistas directas y charlas sostenidas con funcionarios públicos que manejan el tema.

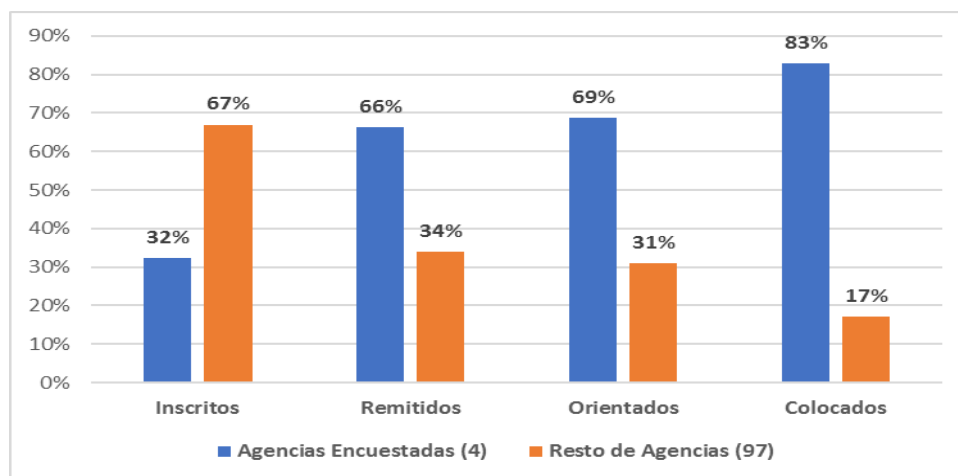
Para documentar la experiencia y expectativas que tienen las agencias de empleo con la nueva política, se realizaron encuestas en la ciudad de Bogotá, en un formato que desarrolla 15 preguntas de acuerdo a las 7 variables propuestas por el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional; preguntas de opinión e información con opción de respuesta múltiple y con la posibilidad de incluir observaciones y aclaraciones. El Cuestionario se desarrolló a través de

entrevista personal, lo que facilitó tener mayor información sobre las percepciones de las Agencias de Empleo frente a cada una de las variables desarrolladas en el estudio.

La encuesta fue aplicada a 5 agencias de empleo, muestra seleccionada a partir del desempeño en los servicios de intermediación laboral y a su trayectoria en el mercado laboral. En este sentido, se seleccionó al SENA, porque es la entidad pública del orden nacional con una larga e importante experiencia en la prestación del servicio tanto en Bogotá como en los 32 departamentos de Colombia. Fue la primera y única agencia de empleo pública durante muchos años, antes de la promulgación de la Ley 1636, y cuenta con el mayor número de centros de empleo en el país (33). Así mismo se seleccionó a Compensar, Caja de Compensación que viene prestando un importante servicio de intermediación laboral en la ciudad de Bogotá, con más de 4 centros de empleo a lo largo de la ciudad. La Agencia del Distrito también es un importante actor en la labor de gestión y colocación en Bogotá, por ser la única agencia de empleo del Gobierno Distrital. Por su parte, Gente Estratégica, es una agencia de colocación privada que se ha especializado en la atención de población víctima del conflicto armado residente en el Distrito Capital. Esto lo hace un actor relevante para nuestro estudio de caso, pues atiende a población en condiciones especiales, que tiene mayores barreras de acceso al mercado laboral. Por último, también se seleccionó a la agencia de empleo de la Universidad Autónoma, quien representa en nuestra muestra a las agencias conocidas como bolsas de empleo administradas por las Universidades, las cuales centran la atención en estudiantes y egresados de la respectiva Institución Universitaria.

Como veremos en la siguiente gráfica, excluyendo a la agencia de empleo de la Universidad Autónoma de la cual la Unidad del Servicio Público de Empleo no suministro información, las 4 agencias de empleo encuestadas tienen la mayor incidencia en los servicios de intermediación laboral en la ciudad de Bogotá. Unidas representan el 4% del total de agencias que existen en esta ciudad, sin embargo sus servicios de gestión y colocación presentan resultados muy superiores al 97% restantes de agencias existentes. Por ejemplo estas han logrado colocar el 83% de las personas que registran su hoja de vida en alguna agencia de empleo en la ciudad de Bogotá, a diferencia del restante de agencias de empleo que apenas llegan al 17% de personas colocadas. Siendo este el indicador más relevante de la política del Servicio de Empleo, porque mide la efectividad del servicio de intermediación laboral. Asimismo los servicios de remisión y orientación son superiores al resto de agencias de empleo. El único indicador que presenta un menor comportamiento es el registro de las personas que buscan empleo, lo que puede estar asociado al número de puntos de atención de la muestra seleccionada.


Gráfica 1. Comportamiento de los indicadores de servicios básicos: Agencias de Empleo encuestadas vs Total Agencias Bogotá



Fuente: Indicadores de Gestión y Colocación. UASPE: Corte enero 2015 - febrero 2018

En el siguiente cuadro observamos los resultados por cada agencia de empleo encuestada vs el total, de acuerdo al tipo de agencias de empleo existentes. Se puede notar que la participación de las agencias encuestadas es relativamente alta en relación con el total de su tipología. Constituyéndose de esta manera en agencias de empleo representativas para la muestra. También se observa en el cuadro la posición dominante que tiene el SENA en el servicio de intermediación laboral comparado con el resto de agencias de empleo existentes en Bogotá.

Gráfica 2. Resultados de gestión y colocación - Agencias de Empleo Bogotá

INDICADORES DE GESTIÓN Y COLOCACIÓN RED DE PRESTADORES SPE Bogotá D.C feb-18						
Tipo de Prestador	Inscritos	Remitidos	Orientados	Colocados		
COMPENSAR	231.917	193.951	80.374	18.917		
Total Agencia de Empleo Cajas de Compensación Familiar	616.174	610.976	174.859	63.395		
Gente Estratégica de Formación para el Trabajo	178.048	18.332	1.967	8.614		
Total Agencias de Empleo Privadas	1.667.152	264.748	16.495	35.378		
Agencia de Empleo Alcaldía Mayor de Bogotá	93.295	34.024	14.983	6.170		
Agencia Pública de Empleo del SENA	792.537	1.973.826	188.563	384.884		
Total Agencias de Empleo Públicas	885.832	2.007.850	203.546	391.054		
Total Agencias de Empleo de Institución de Educación Superior	839.082	461.650	20.884	14.846		
Total general	4.008.240	3.345.224	415.784	504.673		

Fuente: Indicadores de Gestión y Colocación. UASPE: Corte enero 2015 - febrero 2018

FASES FUNDAMENTALES DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Planteamiento del problema

En Colombia el comportamiento del mercado laboral se ha caracterizado por los altos índices de desempleo (11,8% con corte a enero del 2018, según el DANE) y de informalidad, donde casi la mitad de su población es ocupada de esta manera; sobre este último aspecto, las cifras del DANE indican que para el periodo comprendido entre diciembre 2017 y febrero 2018 el porcentaje de ocupados informales en trece ciudades corresponde al 47% y 48,2% en áreas metropolitanas. Bogotá no es ajena a esta realidad y su mercado laboral se inscribe en esta misma lógica.

Los altos niveles de desempleo e informalidad, de acuerdo a los estudios y diagnósticos realizados sobre el tema están asociados a múltiples factores, siendo las causas institucionales unas de las más estudiadas. Autores como Emilio Carrasco (Carrasco, 2013:6) relaciona el desempleo en Colombia con las ineficientes condiciones institucionales, donde las políticas de empleo están desarticuladas y no son pertinentes con las realidades locales; a un alto grado de desinstitucionalización de los canales formales de búsqueda, caracterizada esta por el uso de canales informales a la hora de buscar y acceder a empleos; a la oferta restringida en los servicios de empleo, reflejada en pocas agencias de intermediación laboral, concentradas en grandes centros urbanos; y a la asimetría de la información, entre otras.

Haciendo énfasis en las causas asociadas a una oferta restringida, caracterizada por pocas agencias de intermediación laboral que se concentran en grandes centros urbanos, es importante agregar también, las dificultades que generaron en el mercado laboral colombiano el escaso control y la baja regulación, por parte del Estado, de uno de los actores claves para la prestación del servicio de intermediación laboral: las agencias de empleo. Estas son tal vez el actor más importante en la dinamización del mercado laboral, pues es a través de ellas que se materializa el proceso de encuentro entre la demanda y la oferta.

En Colombia, a diferencia de la mayoría de países latinoamericanos, los privados pueden prestar servicios de intermediación laboral y han desempeñado históricamente una labor muy importante en los servicios de gestión y colocación; sin embargo, esta labor antes de la promulgación de la Ley 1636 del 2013 venía realizándose de manera desarticulada, bajo unas lógicas de comportamiento caracterizadas por el individualismo y los fines de lucro. Estos comportamientos afectaron profundamente el equilibrio del mercado laboral, pues a partir de los costos financieros establecidos por las agencias de gestión y colocación en la prestación

del servicio, se restringió cada vez más el acceso a las oportunidades de empleo, principalmente a las personas en condición de vulnerabilidad, quienes por la falta de recursos para pagar servicios de intermediación laboral no podían acceder a un empleo formal.

Con el propósito de mejorar el funcionamiento del mercado laboral, desde el año 2013 el Estado colombiano inició la construcción e implementación de la Política del Servicio Público de Empleo, para lo que desarrolló un robusto marco legal (Ley 1636 de 2013 y sus decretos reglamentarios) y adoptó reformas institucionales como la creación de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, entidad encargada de orientar y ejercer el control y vigilancia en la prestación del servicio.

En este sentido es importante analizar si ha sido efectiva la intervención del Estado en el mercado laboral colombiano, analizando principalmente, si a partir de la implementación y ejecución de la Política del Servicio Público de Empleo, se han logrado transformar las lógicas de comportamiento de uno de sus principales actores (las agencias de intermediación laboral) hacia relaciones colaborativas y cooperativas o si aún persisten las lógicas egoístas basadas en los fines de lucro y la competencia.

Pregunta de investigación

¿De qué manera el nuevo marco institucional, establecido para la prestación del servicio de intermediación laboral a partir del año 2013, cambió la interacción entre las agencias de gestión y colocación de empleo, en la ciudad de Bogotá?

Preguntas estructuradoras de la investigación

¿Qué institucionalidad se creó para la puesta en marcha de la Política del Servicio Público de Empleo?

¿Bajo el nuevo marco institucional creado para la Política del Servicio Público de Empleo, cómo están funcionando hoy en día, en la ciudad de Bogotá, las distintas agencias de gestión y colocación de empleo?

¿Cuáles han sido los beneficios o desventajas de la nueva política de intermediación laboral?

Objetivos

General

Analizar el cambio de las interacciones entre las agencias de gestión y colocación de empleo en la ciudad de Bogotá, principalmente, a partir de los ajustes institucionales hechos a la Política del Servicio Público de Empleo.

Específicos

Identificar los arreglos institucionales efectuados por el Estado a la política de intermediación laboral.

Analizar el funcionamiento de las distintas Agencias de Gestión y Colocación de Empleo en Bogotá, principalmente, bajo el nuevo marco institucional creado para la Política del Servicio Público de Empleo.

Describir los principales beneficios o limitaciones del nuevo sistema de intermediación laboral para el usuario final.

Justificación

Esta investigación se convierte en un ejercicio académico que busca analizar una política pública contemporánea surgida como necesidad de una sociedad que pretende atacar las barreras de entrada al mercado laboral que padecen muchas personas en el momento de su búsqueda de empleo.

La política de intermediación laboral, o como la ha llamado la ley, Servicio Público de Empleo, se ha convertido en un importante mecanismo creado por el Gobierno nacional para mejorar el funcionamiento del mercado laboral mediante el acercamiento de la oferta y la demanda de empleo, a través de lo que se ha denominado *agencias de intermediación laboral*.

El estudio realizado busca ser un interesante ejercicio al proponer una pregunta de investigación y tratar de resolverla utilizando un enfoque teórico y un modelo de estudio. Para el primero, se usa, como enfoque teórico, el neoinstitucionalismo, debido a que la puesta en marcha de la política requirió de una serie de ajustes institucionales, como son la expedición de un gran número de normas que regulan el programa y la creación de una entidad del Estado conocida como Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, encargada de administrar y monitorear la prestación del servicio de intermediación laboral en Colombia. Asimismo, fue necesario utilizar un modelo de estudio que se enmarcara en un enfoque

neoinstitucional, para analizar el cambio en las interacciones entre las agencias de empleo inmersas ahora en una nueva política. Para ello tomamos el modelo de Marco de Análisis y Desarrollo Institucional propuesto por la Premio Nobel en Economía, Elionor Ostrom. Este modelo nos va permitir, al final de la investigación, entender cómo es el nuevo rol o comportamiento de las agencias de empleo, en lo que ha llamado la autora, *la arena de acción*, e identificar si estos actores terminaron por ajustarse a esta política, debido a que encontraron un interés o beneficio común, o sí, por el contrario, se han visto en la necesidad de hacer algún tipo de acción que ha terminado por afectar o modificar la estructura de la política inicialmente creada por el Estado. Para ello nos basamos en la premisa planteada por la autora, según la cual:

Cuando las interacciones que generan resultados son productivas para los que están involucrados en ellas, los participantes pueden incrementar su compromiso para que se mantenga la estructura de la situación tal como es y así continuar recibiendo resultados positivos. Cuando los participantes ven las interacciones como injustas o inapropiadas, pueden modificar sus estrategias, aunque estén recibiendo resultados positivos de la situación (Fehr y Gächter, 2000b, citados por Ostrom, 2015:64).

El modelo será contrastado con un estudio de caso mediante el levantamiento de una encuesta que responde a cada uno de los siete elementos que se proponen en el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional en el momento de estudiar el comportamiento de un grupo de actores inmersos en una situación particular. Para ello se debe tomar una muestra que debe representar a las distintas tipologías de agencias de empleo existentes hoy en día. Al final de la investigación, las conclusiones teóricas son contrastadas con el estudio pragmático, para obtener resultados más precisos del objeto de estudio analizado.

Por estas razones consideramos que es oportuno acercarnos, con esta investigación, al análisis y estudio de las nuevas interacciones entre las agencias de empleo, como producto de los distintos ajustes institucionales hechos por el Estado al sistema de intermediación laboral, para llegar a una gran conclusión que responda a los objetivos planteados en la investigación: «Las agencias de empleo se ven favorecidas o desfavorecidas al formar parte de un sistema que antes no era regulado por el gobierno sino que dependía únicamente de las fuerzas del mercado».

Hipótesis

Los ajustes institucionales realizados a la política de intermediación laboral, a partir de la expedición de la Ley 1636, incidieron en el cambio de las interacciones entre las agencias de empleo en el mercado laboral, porque estos ajustes generaron una serie de incentivos y restricciones que favorecieron conductas de cooperación y coordinación entre las distintas agencias de intermediación laboral.

Antecedentes

El desempeño del mercado laboral es un elemento central para la estabilidad social, política y económica de un país. Altas tasas de ocupación en empleos formales redundan, directamente, en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, porque se disminuyen los niveles de pobreza y se favorecen la producción y demanda de bienes y servicios.

La dinámica de un mercado laboral se puede entender como la relación que existe entre la oferta y la demanda, y son el desempleo y la informalidad los problemas más comunes en el mercado laboral de cualquier economía. El desempleo, los economistas lo vinculan a las causas friccionales, temporales, estructurales y cíclicas (López, et al., 2011). En lo relacionado con la informalidad, su incremento se asocia a la incapacidad del sector formal de generar los empleos suficientes. Para escapar del desempleo, los individuos comienzan a buscar opciones para obtener ingresos alternativos.

En este sentido, el Estado colombiano ha decidido intervenir el mercado laboral, mediante una serie de políticas de empleo (activas y/o pasivas) con el propósito de mejorar su funcionamiento. Las políticas activas de empleo hacen referencia a la intervención directa del Gobierno en el mercado del trabajo, para prevenir o disminuir el desempleo, por medio de programas estructurales, por ejemplo, la formación para el trabajo. Las pasivas se centran en el mantenimiento o generación de ingresos para las personas desempleadas, por ejemplo, el subsidio al desempleo.

El actual Gobierno, en su primer mandato: «Prosperidad para todos 2010-2014» identificó como uno de los retos sociales más importantes la reducción de la pobreza y la generación de empleo de calidad. Respecto al desempleo realizó reformas institucionales y potencializó instrumentos que buscaron generar cambios estructurales en el mercado laboral; se destacan como las principales reformas la escisión del Ministerio del Trabajo, y le asigna la responsabilidad de formular, dirigir, coordinar y evaluar la política social de empleo (Numeral 1.º del art. 2.º del Decreto 4108 de 2011).

También se expidió la Ley 1636 de 2013 «Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia». Esta Ley tiene por objeto articular y ejecutar un sistema integral de políticas activas y pasivas de mitigación de los efectos del desempleo, y facilitar la reinserción de la población cesante en condiciones de dignidad, mejoramiento de la calidad de vida, permanencia y formalización. Esta Ley definió el Servicio Público de Empleo como una herramienta eficiente y eficaz de búsqueda de empleo, para estimular la productividad y facilitar la formalización laboral y empresarial, al involucrar tanto actores públicos como privados, para la creación y articulación de la red de agencias de gestión y colocación de empleo.

La ley descentraliza el Servicio Nacional de Empleo que antes prestaba el SENA hacia otros actores como las cajas de compensación, los municipios, las universidades y privados, y asigna una serie de roles y responsabilidades en la prestación del servicio. La política pública del Servicio Público de Empleo (SPE) hoy en día cuenta con un aparato institucional propio descentralizado, en el que participan tanto instituciones públicas como privadas, y ofrece una amplia gama de servicios al pasar de un rol de simple intermediación, a la prestación de servicios integrales como la formación del capital humano, de acuerdo a las necesidades del mercado; las alianzas estratégicas con empresarios para registro de vacantes; la orientación laboral; la atención especial a grupos focalizados; y, los servicios diferenciales para población de difícil inclusión laboral.

La nueva orientación de la Política del Servicio de Empleo permite realizar su análisis y estudio bajo el enfoque teórico neoinstitucional debido a que el Estado ha basado su implementación en la construcción de una institucionalidad fuerte y autónoma, para lo cual creó una entidad pública encargada de administrar y supervisar toda la ejecución de la política. Esta entidad se conoce como Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo.

El modelo implementado en Colombia es regulado por el Estado y permite la participación del sector privado, a diferencia de países como México, España o Italia, donde el Servicio Público de Empleo es 100 % público. En Colombia se ha construido un modelo mixto, para así permitir que entes privados y públicos puedan solicitar la autorización para la apertura de agencias de empleo y entren en el mercado de la intermediación laboral. A fin de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio de empleo, se ha propuesto que las agencias, tanto públicas como privadas, compitan por atraer a sus clientes que son las empresas que registran sus vacantes y los desempleados que buscan empleo. Para tal fin, el Ministerio del Trabajo, en conjunto con la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, ha creado una serie de incentivos y restricciones.

De acuerdo a los modelos propuesto por Jaqueline Mazza, se podría afirmar que, a partir de las reformas institucionales implementadas con la Ley 1636 de 2013, Colombia inició su tránsito hacia el Modelo C denominado «Asociaciones entre servicios de empleo públicos y privados»; si bien es cierto que, desde sus inicios en el mercado laboral colombiano, se ha contado con la presencia de los privados en el servicio de mediación, la novedad de los cambios institucionales estaría en la articulación y colaboración que se buscó y logró promover.

Mazza (2003) menciona que, bajo el esquema C, los servicios públicos de empleo se han reformado a través del establecimiento de nuevos vínculos y asociaciones con diversos actores sociales, como el sector privado, los sindicatos, las organizaciones comunitarias, entre otros. La asociación se define como «una relación de colaboración, no competitiva, por la cual instituciones públicas y privadas comparten, entre otras cosas, recursos, información, servicios y usuarios» (p. 174).

Bajo este modelo, según la misma autora:

[...] parece haber pruebas de que los proveedores públicos y privados pueden modificar positivamente la curva de demanda de la intermediación mediante una mayor colaboración y la puesta en común de sus listas, aunque la eficacia de cada proveedor para colocar a quienes buscan trabajo pueda ser muy diferente.
(p. 176)

En este sentido, el presente trabajo se propone investigar si los arreglos institucionales efectuados por el Estado a partir del año 2013, en la Política del Servicio Público de Empleo, han generado algún cambio en el relacionamiento entre las agencias de intermediación laboral, y cómo estos ajustes, al final, terminaron por incidir en la estructura de la política misma.

Últimos avances

Las principales discusiones bajo las cuales se aborda el tema del Servicio Público de Empleo, se realizan a partir del papel que juegan los servicios de intermediación laboral en las economías laborales, en tanto instrumento fundamental para disminuir de manera efectiva los índices de desempleo, y, por tanto, como elemento determinante en la disminución de la pobreza.

En este sentido, muchos estudios se han enfocado en analizar los modelos de intermediación laboral que deben construir los países en vías de desarrollo, es decir, los países de América Latina y el Caribe (ALC) cuyos mercados laborales se caracterizan, de acuerdo a lo planteado por Mazza (2011:v), por enfrentar obstáculos como la baja productividad laboral y

los empleos de baja calidad, donde prima la baja remuneración, los escasos beneficios, la alta tasa de informalidad, la gran inestabilidad laboral y los métodos informales de búsqueda de empleo que demandan mucho tiempo.

Los sistemas de intermediación laboral de los países de la OCDE se han convertido en un importante referente para América Latina y el Caribe. Sus avances han sido resultado de la modernización (reformulación) de las políticas de empleo, la inversión de grandes cantidades de recursos para el funcionamiento de los sistemas nacionales de empleo, y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (Mazza, 2003).

La mayoría de países de ALC, entre ellos, Colombia a partir del 2013, le han apostado a desarrollar Servicios de Empleo modernos, encaminados a garantizar el «acople eficiente entre información de oferta y de demanda de empleo» (Uribe y Gómez, 2005:6). Para ello, se ha avanzado en el desarrollo de marcos legales robustos que desarrollan instituciones enfocadas a prestar un servicio efectivo. Aquí vale la pena resaltar en el caso colombiano, las labores de descentralización y vinculación entre el sector público y privado, en tanto actores fundamentales para el desarrollo e implementación de las políticas activas de empleo; asimismo, se han generado sistemas de información para mejorar la disposición transparente, oportuna y rápida de información sobre las ofertas laborales, de cara a prestar un servicio más eficiente.

Como lo señala Uribe y Gómez (2005:6) en Colombia las agencias de empleo vienen jugando un papel importante en los mercados laborales porque cumplen una función de acople eficiente, en la medida en que disminuyen, del lado de los buscadores de empleo, el coste de la búsqueda, al facilitar la recopilación de información sobre las características de los puestos de trabajo; de igual manera, del lado del empleador mejora la toma de decisiones, toda vez que le proporciona información sobre las características y el historial de los distintos candidatos.

A pesar de los esfuerzos y recursos invertidos, los estudios dejan claro que el grado de institucionalización de los canales formales de búsqueda de empleo sigue siendo bajo; tanto en Colombia (Uribe y Gómez, 2005) como en el resto de países de América Latina y el Caribe (Mazza, 2011) siguen siendo preponderantes las búsquedas informales de empleo a través de contactos con amigos, familiares y directamente con empleadores y «lo que es peor están conduciendo a fallas de productividad y a fortalecer y perpetuar la discriminación vinculada a la raza, el origen étnico, el género y el nivel económico». (Mazza, 2003:172).

Carrasco (2013:7) señala que para el caso colombiano el comportamiento en el uso de los canales formales e informales es el siguiente:

Los canales de búsqueda más utilizados en Colombia son los informales. En el año 2003 el (55, 2 %) de los desocupados y el (78.8 %) de los ocupados, buscaron o consiguieron empleo a través de este canal. Para el año 2006 se presenta un incremento significativo en el uso de este tipo de canal por los desempleados, el uso pasa a 87.8 %. Lo contrario ocurre con los ocupados; los que consiguieron empleo a través de canales informales disminuyen a 60.4 %.

Que prime el uso de los canales informales es señal de las serias deficiencias en los procesos de intermediación laboral. Esto podría estar asociado a la ineficacia en la búsqueda a través de los canales formales, al desconocimiento de los servicios de intermediación laboral existentes, a que «los canales no estén dispuestos para todos los usuarios, segmentados por nivel educativo, ocupación, etc.» (Uribe y Gómez, 2005:31) o a que desde el Gobierno no se dé la suficiente importancia e impulso al tema.

Sin embargo, las falencias que se presentan en el mercado laboral no deben asociarse únicamente con los servicios de intermediación laboral, como lo afirma Mazza (2011:62):

[...] los servicios de intermediación laboral no deben sobrevalorarse. Su capacidad de “tramitar rápidamente el empleo” logrando que una mayor cantidad de trabajadores consigan mejores trabajos de forma más inmediata debe considerarse una parte de un conjunto más grande de políticas activas del mercado laboral y económicas que respaldan el desarrollo del capital humano y la competitividad empresarial.

MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL

A continuación, se hará una exposición general del marco normativo que existe en nuestra legislación sobre el tema objeto de nuestra investigación, lo cual permitirá tener una visión más clara de la situación jurídica en la que se encuentra la Política del Servicio Público de Empleo. Por ello es necesario que se aborden y mencionen las normas de carácter constitucional y legal, más los tratados que en algún momento fueron firmados y posteriormente ratificados por el Estado colombiano.

Constitución Política

El derecho al trabajo encuentra su sustento en varios de los preceptos contenidos en la Constitución Política de 1991 (arts. 1, 25, 26 y 53). Ellos son una clara muestra de la importancia y relevancia que representan los derechos y garantías laborales para el conjunto de la población.

La Constitución Política señala en su preámbulo:

El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo [...].

En el artículo 1 se establece que «Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo [...]»

Asimismo, el artículo 25 establece que: «El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.».

El artículo 26 establece: «Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. [...]».

Por último, el artículo 53 preceptúa: «Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna».

Los anteriores artículos representan el fundamento de la base legal que se desarrollará a continuación:

Leyes y decretos

Decreto Ley 2318 de 1958. Fue la primera iniciativa legislativa de definición y regulación estatal de la intermediación laboral en Colombia. En su momento, dichas disposiciones jurídicas tuvieron dos objetivos. El primero fue la reglamentación de la intermediación de las agencias de empleo privadas al enmarcarlas bajo la órbita del régimen contractual comercial. Como segundo objetivo creó las Bolsas Oficiales de Trabajo, adscritas a las Inspecciones de Trabajo y cuya finalidad era: «atender y registrar las ofertas y facilitar las soluciones al problema del desempleo».

Decreto 3136 del 26 de diciembre de 1968. Con esta norma, emanada del ejecutivo, se creó la División de Empleo y Recursos Humanos en el Ministerio de Trabajo, con funciones como «organizar y dirigir un servicio público de empleo en todos sus aspectos, con el fin de colocar a las personas desocupadas en un trabajo remunerado, de acuerdo con sus aptitudes y las disponibilidades del mercado de trabajo».

Decreto 1666 del 30 de junio de 1966. También es necesario señalar esta iniciativa gubernamental que, aunque no entró en ejecución sí tenía unos fines muy loables los cuales eran:

Organizar y dirigir un servicio público de empleo en todos sus aspectos, con el fin de ayudar a ubicar a las personas que busquen una ocupación en un trabajo remunerado, productivo y libremente elegido, de acuerdo con sus aspiraciones, condiciones, aptitudes y disponibilidades del mercado del trabajo.

Decreto 2676 de 1971. Reguló las agencias lucrativas de colocación de empleo. Además de establecer requisitos para su funcionamiento, determinó las tarifas que podían tener.

Decreto 658 de 1974. Creó la estructura organizacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Allí, un acápite de las funciones señaló:

Colaborar con las restantes dependencias de la Rama Ejecutiva del Poder Público en los planes relacionados con la industrialización del país, su descentralización, el armónico desarrollo de las distintas regiones y coordinar la creación acelerada de empleo y el progreso con justicia social.

Decreto 062 de 1976. Dicha disposición modifica el anterior Decreto, crea la Dirección General del Servicio Nacional de Empleo y se crean e instituyen los servicios regionales de empleo; en su artículo 47 menciona sus funciones:

- a) Canalizar la oferta y demanda de trabajo, procurando por todos los medios técnicos posibles, la ubicación de los trabajadores en un empleo remunerado de acuerdo con sus condiciones, capacidades, aptitudes y disponibilidad del mercado de trabajo y facilitar a los empleadores la oportunidad de obtener trabajadores competentes;
- b) Recopilar los datos necesarios para la elaboración de estadísticas sobre oferta y demanda de empleo, con el fin de establecer periódicamente cuantitativa y cualitativamente los requerimientos y disponibilidades de mano de obra;
- c) Colaborar en la racionalización de la movilidad geográfica y ocupacional de los trabajadores, de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo, y
- d) Colaborar en el estudio y planeación de los métodos de orientación, formación y readaptación laboral, en coordinación con las entidades dedicadas a estos objetivos.

Decreto 3115 de 1997. Esta norma definió y reglamentó el ejercicio de la actividad de intermediación laboral. En primer lugar, delimitó terminológicamente el concepto como:

La actividad organizada encaminada a poner en contacto a oferentes y demandantes de mano de obra dentro del mercado laboral para que mutuamente satisfagan sus necesidades, entendiéndose como oferentes de mano de obra las personas naturales que están en disposición de ofrecer su fuerza de trabajo en un mercado laboral y, como demanda de mano de obra, el requerimiento de las diferentes unidades económicas para que sus vacantes sean ocupadas por personas calificadas para el desempeño de las mismas.

Además, se precisó en esta disposición jurídica cuáles eran los sujetos, las clases de agencias públicas de empleo (públicas o privadas), las obligaciones y prohibiciones de las agencias privadas y públicas y las sanciones en que pueden llegar a incurrir en caso de incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Decreto en mención.

Decreto Ley 4108 de 2011. Regula la estructura y objetivos del Ministerio del Trabajo. El artículo 13 determina que la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar tiene la función de «Diseñar y evaluar los lineamientos de política, planes y programas que permitan mejorar la pertinencia de los servicios de empleo públicos y privados, con el fin de facilitar la movilidad laboral y generar esquemas de gestión del empleo eficientes».

Ley 1636 de 2013. Esta Ley crea el mecanismo de protección al cesante, cuya finalidad consiste en la «articulación y ejecución de un sistema integral de políticas activas y pasivas de mitigación de los efectos del desempleo que enfrentan los trabajadores». Se incluye como eje fundamental el Servicio Público de Empleo. El artículo 26 crea una entidad dedicada exclusivamente a la administración, promoción y seguimiento de esta política.

Decreto 722 de 2013. Es la primera norma que busca específicamente regular y definir la estructura operativa del Servicio Público de Empleo, al reglamentar la intermediación laboral en Colombia y abrir la puerta para que otros actores ofrezcan este servicio.

Dicha norma precisa, etimológicamente, el concepto de servicio público de empleo de la siguiente manera: «Es un servicio obligatorio, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado. El Estado asegurará la calidad en la prestación del servicio público, la ampliación de su cobertura, la prestación continua, ininterrumpida y eficiente de este».

Además, indica que: «El Servicio Público de Empleo será prestado por personas jurídicas de derecho público o privado, a quienes se les garantizará la libre competencia e igualdad de tratamiento para la prestación del servicio. La prestación del servicio podrá hacerse de manera personal y/o virtual».

Esta norma incorpora un elemento novedoso como son los servicios básicos de colocación y los enumera de la siguiente manera: «a). Registro de oferentes, demandantes y vacantes; b). Orientación ocupacional a oferentes y demandantes; c). Preselección, y d). Remisión».

Decreto 2852 de 2013. Reglamentó el Servicio Público de Empleo y preceptuó que su prestación debe sujetarse a los siguientes principios: «a) Eficiencia, b) Universalidad, c) Igualdad, d) Libre escogencia, e) Integralidad, f) Confiabilidad, g) Enfoque diferencial, h) Calidad». Además, señaló que el Ministerio de Trabajo ejercería la dirección y regulación del Servicio Público de Empleo e instituyó que la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo:

[...] ejercerá la administración del Servicio Público de Empleo y de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo, la promoción de la prestación del servicio público de empleo, el diseño y operación del Sistema de Información del Servicio Público de Empleo, el desarrollo de instrumentos para la promoción de la gestión y colocación de empleo y la administración de los recursos públicos para la gestión y colocación de empleo.

Decreto 1072 de 2015. (Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo). Es uno de los más recientes e importantes antecedentes legales. Allí se compilan normas y se establecen reglas para la adecuada operatividad y funcionamiento del servicio público de empleo.

Convenios y tratados ratificados por Colombia

Los siguientes convenios, incorporados a nuestra legislación, contienen obligaciones taxativas en lo relativo a la propensión, creación y puesta en marcha de un sistema público de empleo.

Convenio C002 de 1919. Estableció en su artículo 2:

1. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá establecer un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación, bajo el control de una autoridad central. Se nombrarán comités, en los que deberán figurar representantes de los trabajadores y de los empleadores, que serán consultados en todo lo que concierna al funcionamiento de dichas agencias.
2. Cuando coexistan agencias gratuitas, públicas y privadas, deberán tomarse medidas para coordinar las operaciones de unas y otras, con arreglo a un plan nacional.

Este convenio es ratificado por Colombia el 20 de junio de 1933 y se encuentra en vigor.

Convenio C88. Estableció en su artículo primero que todos los miembros de la OIT que ratifiquen el convenio deberán garantizar un servicio público y gratuito del empleo. Además, instituyó: «La función esencial del servicio del empleo, en cooperación, cuando fuere necesario, con otros organismos interesados, públicos y privados, deberá ser la de lograr la mejor organización posible del mercado del empleo...».

«El servicio del empleo deberá consistir en un sistema nacional de oficinas del empleo, sujeto al control de una autoridad nacional». El 31 de octubre de 1967 fue ratificado y está en vigor.

MARCO TEÓRICO Y MODELO DE ESTUDIO

A continuación, se describe de manera general la teoría del neoinstitucionalismo, teoría seleccionada para realizar el presente trabajo de investigación, debido a que provee una serie de conceptos y elementos acordes a la hipótesis de trabajo propuesta. Asimismo, se toma como modelo de estudio el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD) propuesto por Elionor Ostrom, marco conceptual que contiene variables que permiten organizar y analizar, de manera detallada, los diferentes elementos que terminaron por incidir en las interacciones que se dan entre las Agencias de Intermediación Laboral.

Teoría del neoinstitucionalismo

Es importante señalar que la implementación de la Política del Servicio Público de Empleo ha dependido de contar con un aparato institucional fuerte, acompañado de una serie de arreglos normativos que reglamentan su ejecución.

La teoría del neoinstitucionalismo reconoce al Estado como la máxima institución. Es este quien a través de sus reglas colectivas y esquemas normativos incide directamente sobre la conducta de los agentes políticos y económicos, para favorecer la acción colectiva. Por tal razón es fundamental su estudio para el análisis de las políticas públicas.

Los orígenes del institucionalismo clásico se remontan a los aportes hechos por la escuela neoclásica, el marxismo y el historicismo alemán, quienes fueron los primeros en introducir el concepto de institución para el análisis del intercambio económico. Sin embargo, como crítica al institucionalismo tradicional por su rigidez analítica surge un nuevo concepto conocido como el neoinstitucionalismo, el cual comprende una mayor gama de enfoques sociales, políticos y económicos en su núcleo duro (Ayala, 1999). El institucionalismo

tradicional era vinculado al estudio organizacional y del Estado, mientras que el neoinstitucionalismo aborda temas como el papel de las normas y reglas en el comportamiento de los actores, mecanismos de decisión, estructuras de poder y procesos políticos que se dan en el interior de las instituciones.

Según la teoría neoinstitucional, la importancia del estudio de las instituciones radica en que las reglas de juego crean incentivos o restricciones que determinan el comportamiento de los distintos individuos limitando el interés particular y, en cambio, favorece un ambiente de coordinación y cooperación. Según Ayala (1999:64):

La teoría institucional distingue claramente las instituciones de las organizaciones; mientras que las instituciones son un conjunto de reglas y normas, las organizaciones son la instancia o arena en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones cooperativas y actuar como “actores colectivos” [...]

Para North (1993:13) las instituciones se definen como:

Las reglas de juego ideadas por el hombre que permiten regular el comportamiento de los individuos en sociedad, por medio de incentivos y restricciones se limita la conducta egoísta y maximizadora individual, dándole mayor prevalencia a la cooperación entre agentes en busca de un bienestar social colectivo.

De esta manera se supera el concepto que le han dado algunos académicos a la palabra institución, al referirse simplemente a organizaciones sociales o privadas como son el Estado, los partidos políticos, la escuela o la familia.

Según North (1993) las instituciones son creación o evolución. Él ha apuntado «que una diferencia importante entre reglas formales e informales es que las primeras “son creadas como lo son las constituciones de los estados”, en cambio, las segundas pueden “evolucionar simplemente a lo largo del tiempo, como evoluciona el derecho consuetudinario”» (North, 1990:14)

De esta premisa parte el autor para su clasificación, dividiendo las instituciones en formales o informales. Las primeras hacen referencia a reglas escritas en las leyes, reglamentos y organizaciones ideadas por el hombre, las cuales casi siempre están acompañadas de un poder coercitivo para su cumplimiento; las segundas son reglas no escritas que se construyen a partir de los usos y costumbres de la sociedad y ellas permanecen en el tiempo. «En la tradición anglosajona se les conoce como la *common law* y en la tradición

latina por derecho consuetudinario. Éstas son fruto de la evolución de los códigos de conducta, de los valores, las ideas y tradiciones de las sociedades» (Ayala, 1999:67).

Por su parte, para Ayala (1999) las instituciones, entendidas como el conjunto de reglas que articulan y orientan la interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos, evolucionan y se transforman a lo largo de la historia, de acuerdo con los rasgos estructurales dominantes de una sociedad. En este sentido, para el autor (1999) las instituciones pueden surgir por cualquiera de las siguientes razones:

1. Surgen para resolver controversias o conflictos entre los individuos.
2. Se originan en una decisión individual y voluntaria, pero su diseño y operación se hará por medio de un acuerdo entre los individuos.
3. Los individuos demandan voluntariamente las instituciones, pero el gobierno es quien se encarga de su diseño y operación.
4. El gobierno diseña y opera instituciones que los individuos no demandan y se les imponen aún en contra de su voluntad (p. 70).

Asimismo, plantea (p. 72) que las instituciones cumplen un rol fundamental en toda sociedad porque:

1. Favorecen la difusión y abaratamiento de la información
2. Promueven vigilancia y cumplimiento de contratos y derechos de propiedad
3. Facilitan soluciones a controversias de fallos del mercado, derechos de propiedad
4. Establecen relaciones de cooperación y de intercambio.

Los autores March y Olson (1984) en su obra *Redescubriendo las instituciones* realizan importantes aportes a la teoría neoinstitucional al poner en evidencia la importancia de las instituciones en la actividad política. En su obra recogen los postulados de la economía neoclásica de la teoría de la elección pública (Public Choice Theory) y muestran cómo las instituciones formales e informales influyen sobre los procesos de construcción de políticas públicas. Para ello, se centran en analizar los arreglos institucionales, con una fuerte visión normativa, argumentando que la eficiencia de las políticas públicas dependerá del diseño de instituciones adecuadas que modelen el comportamiento de los actores individuales y colectivos (Cuervo, 2007:41).

En cuanto al análisis de una política pública a partir de un enfoque neoinstitucional, André Noël Roth (2010) distingue tres grandes vertientes de la ciencia política. La primera es el *neoinstitucionalismo histórico*, el cual argumenta que el desarrollo de las instituciones depende de una acumulación de hechos que se van dando a lo largo del tiempo y que terminan por

afectar la estructura institucional. Los analistas de esta corriente centran sus estudios en el Estado y en la influencia que pueden ejercer factores cognitivos —como las ideas o la cultura— sobre procesos políticos.

La segunda es el *neoinstitucionalismo económico*. En esta vertiente se incorpora la teoría de la elección racional para explicar de manera general y predecible las preferencias y conductas de los individuos en el momento de tomar decisiones. Bajo este modelo, la permanencia de las instituciones está garantizada en la medida en que las mismas reduzcan las incertidumbres y otorguen satisfactores a los intereses de los individuos.

La tercera vertiente es el *neoinstitucionalismo sociológico*. Este centra su análisis en variables culturales. Según sus teóricos los procedimientos institucionales son originados por prácticas de origen cultural donde el mito y las ceremonias inciden sobre las instituciones; como lo menciona Roth, al retomar a Olson (1995) las instituciones disponen de autoridad y poder, pero también de sabiduría y ética colectiva (2010:36).

Cada una de las vertientes mencionadas presenta rasgos particulares. Sin embargo, también tienen elementos comunes, como son: proceso de toma de decisiones de los individuos, acción colectiva, información imperfecta, teoría de los juegos, etc., elementos que serán identificados y tenidos en cuenta para el presente análisis. Cada variable del enfoque neoinstitucional aporta un marco de análisis interesante para comprender cómo funciona la política pública del Servicio Público de Empleo bajo este enfoque, y cómo este termina por incidir en el comportamiento de los prestadores del servicio de intermediación laboral.

Para el presente trabajo acogeremos como concepto de *Institución* el definido por Elinor Ostrom (2015) para quién: «Una institución se refiere a distintos tipos de entidades, que incluyen tanto a organizaciones (mercados, jerarquías, empresas, familias, asociaciones voluntarias, gobiernos nacionales y regímenes internacionales) como a las normas utilizadas para estructurar patrones de interacción dentro y entre organizaciones» (p. 24). En otras palabras, la autora define a las instituciones como «prescripciones que los seres humanos usamos para organizar todas las formas de interacciones repetidas y estructuradas» (p. 48).

Marco de análisis y desarrollo institucional – IAD

La investigación pretende analizar el cambio en el comportamiento de las agencias de empleo con la entrada en vigencia del nuevo marco institucional creado por el Gobierno. Para ello es necesario contar con un modelo de estudio que nos permita revisar en detalle cada elemento que pudiera propiciar ese cambio en las interacciones de estos actores en el interior

de un sistema regulado ahora por el Estado. Como modelo de análisis, se utilizará para la presente tesis el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (*Institutional Analysis and Development, IAD*) propuesto por Elinor Ostrom, quien plantea un modelo que busca interpretar la forma como los distintos arreglos institucionales terminan afectando el comportamiento individual y colectivo de los agentes que forman parte de una organización. El IAD parte de un supuesto importante, que es la existencia de «una vinculación fundamental entre las instituciones entendidas como reglas de juego y los hábitos de pensamiento y de comportamiento en los individuos» (Aguilera, 2012:343).

El Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD) busca unificar, bajo una misma estructura, el análisis de distintas disciplinas, integrando una serie de teorías en un marco conceptual jerárquico con patrones de interacción, que tiene como propósito comprender y resolver los problemas de la acción colectiva en distintas situaciones. Ostrom, en su modelo, recoge conceptos y analogías de la teoría de elección racional (modelo toma de decisiones, costo de transacción, elección pública, teoría de juegos), de la teoría de los bienes públicos, de la teoría de sistemas complejos, de la teoría organizacional, de la ciencia de la biología, entre otras.

Este modelo ha tomado importancia durante los últimos años y ha sido aplicado, principalmente, por estudiantes de maestría de universidades norteamericanas para el análisis institucional de políticas públicas, con resultados muy exitosos. Para el presente trabajo, se considera como un modelo pertinente de análisis académico de la Política Pública, toda vez que, permite plantear nuevas y apropiadas formas de comprensión de las políticas públicas, en la medida en que diversifica las miradas y percepciones, frente a los fenómenos políticos y sociales que se vienen desarrollando en Colombia.

Frente a la inquietud de cuándo y cómo surge el modelo, algunos autores señalan que:

Los principales postulados del IAD surgen a partir de la problematización de la concepción del sujeto liberal maximizador de ganancias y de los modos de gestión de los bienes comunes, buscando desarrollar una nueva teoría que permita explicar fenómenos que no ‘encajan’ en el mundo dicotómico de ‘mercados’ y ‘Estados’ (Ostrom, 2015).

En este sentido, el IAD busca ayudar a identificar variables para explicar y predecir: «¿cómo un grupo de personas que se encuentra en una situación de interdependencia puede organizarse y gobernarse a sí mismo para obtener beneficios conjuntos ininterrumpidos, a pesar de la tentación del oportunismo?» (Gómez, 2015:16).

Asimismo, frente a la finalidad del modelo, se señala que la principal preocupación del IAD es:

La creación de un esquema general para la comprensión y el estudio de la dinámica de la acción colectiva condicionada institucionalmente, partiendo de la premisa según la cual los individuos toman decisiones a partir del modelo propuesto por la Public Choice. En la elección racional institucional (IRC), los individuos son concebidos como actores racionales que, operando en entornos institucionales, dirigen su comportamiento estratégico y expectativas de acción colectiva. Las políticas públicas son entendidas como parte de la institucionalidad del entorno, la cual es potencialmente alterable a través del comportamiento estratégico de individuos en la acción colectiva. El cambio de las políticas surge por la alteración de acuerdos institucionales generada en la acción colectiva (Cruz, 2010).

El Marco de Análisis y Desarrollo Institucional puede entenderse como un esquema con varios niveles como son: las condiciones y reglas, la identificación de la arena de la acción, los patrones resultantes de la interacción y los resultados o evaluación. Según Elinor Ostrom (2015) el marco de análisis y desarrollo institucional (Institutional Analysis and Development, IAD) le permite a los formuladores de política pública hacer análisis y diagnóstico de la manera como los distintos sistemas de gobierno permiten a los individuos participar en la resolución de problemas democráticamente. La autora ha diseñado un esquema donde identifica las principales variables y su relación en un marco institucional definido.

Gráfica 3. Estructura del modelo de Análisis y Desarrollo Institucional



Fuente: Modelo adaptado por E. Ostrom, Gardner y Walker (1994).

Arena de acción

El IAD establece como unidad de análisis principal: la arena de acción. Ostrom (2015) afirma que los individuos siempre actúan dentro de una organización, por tal motivo lo primero que debe identificarse para analizar un problema es la denominada *arena de acción*, que «hace referencia al espacio social en el que los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, solucionan problemas, se dominan entre sí, o se pelean [...] (Ostrom, 1999: 28), entre otras muchas acciones. Ostrom parte del modelo de la teoría de juegos para construir su concepto de arena de acción o situación en acción. Toma patrones de análisis de los agentes inmersos en una situación determinada, donde existe una interacción entre uno y otro (agente/estructura) en la cual hay un conocimiento común de las estrategias y del contexto de los jugadores. A partir de la teoría de juegos, Ostrom integra a su modelo variables de análisis como son: participantes, posiciones, acciones, costos, información, resultados y beneficios.

La unidad focal de análisis lo son las arenas de acción las cuales pueden hallarse en distintos espacios sociales como: el hogar, la escuela, el barrio, el trabajo, el estado, a nivel nacional o regional, etc. La arena de acción es influenciada por distintas variables exógenas con interacciones que producen resultados. «Los resultados retroalimentan a los participantes y a la situación y pueden llegar a transformarlos con el paso del tiempo. En el curso del tiempo los resultados pueden también influir lentamente en algunas de las variables exógenas». (Ostrom, 2015).

La permanencia de la estructura dependerá de que los resultados de esas interacciones sean productivos y positivos, para que motive a los participantes involucrados a no modificarla. «Cuando los participantes consideran las interacciones como injustas o inapropiadas, pueden modificar sus estrategias, aunque estén recibiendo resultados positivos de la situación». (Fehr y Gächter, 2000b, citados por Ostrom, 2015:64). «Cuando los resultados, según la precepción de las personas implicadas, son menos valiosos que otros resultados que pudieran obtenerse hay quienes tratarán de modificar la estructura de las situaciones trasladándose a otro nivel diferente y modificando las propias variables exógenas». (Frey, Benz, y Stutzer, 2004, citados por Ostrom, 2015:64).

El estudio de la arena de acción sirve para predecir y explicar el comportamiento de los individuos movidos por incentivos causados por los arreglos institucionales, de acuerdo a la estructura motivacional o cognitiva que posea cada actor. En el interior de las arenas de acción converge una serie de elementos que la autora señala que son «los dados con los que se

trabaja para describir la estructura de la situación y los clasifica en dos grupos: situaciones de acción y actores o participantes» (Ostrom, 2015:32).

Situación de acción

En relación con la categoría de situación de acción, esta se presenta siempre que dos o más individuos se enfrentan a acciones potenciales, las cuales producen resultados. Es importante que los participantes se encuentren en distintas posiciones y que dispongan de un conjunto de posibles acciones. Dentro de una situación particular los individuos pueden escoger sobre un número limitado de opciones acatando las reglas preestablecidas, mientras que, en otras situaciones, con el tiempo pueden influir en la estructura de la situación, modificando las reglas. La primera se conoce como un estado de sociedad cerrada y la segunda como sociedad abierta (Ostrom, 2015).

Según la misma autora, esta categoría puede describirse y analizarse empleando un conjunto de variables como son: *i)* participantes (pueden ser individuos o actores colectivos); *ii)* posiciones de los participantes empleadas; *iii)* resultados potenciales; *iv)* los vínculos entre las acciones y los resultados; *v)* el control que ejercen los participantes; *vi)* la información de la cual disponen los participantes sobre las acciones, resultados y sus vínculos; *vii)* costos y beneficios asignados a las acciones y a los resultados (pueden considerarse como incentivos) (p. 64). Estas categorías son las que aplicaremos con mayor detalle a nuestro estudio de caso.

Frente al modelo propuesto por Ostrom es importante tener en cuenta que:

Si bien, la Arena de Acción es una unidad conceptual inicial de suma importancia para explicar el comportamiento en diferentes arreglos institucionales, este es sólo un paso importante en el modelo de análisis institucional propuesto por Ostrom. Existen dos pasos adicionales en el modelo. El primero de ellos tiene que ver con identificar los factores que afectan la estructura de la Arena de Acción. El otro paso muestra diferentes métodos de unión entre diferentes Arenas de Acción para realizar análisis de mayor complejidad, bajo la premisa que las Arenas de Acción no existen de manera aislada. (Monroy, 2008:28).

Condición externa reglas de uso

«El analista luego de comprender la estructura inicial de una arena de acción, debe dar un paso más allá y cuestionar los factores que pueden afectar la estructura de una arena de acción» (Ostrom, 2015:66), estructura que depende de un conjunto de variables distribuidas por

la autora en tres grandes componentes: «Las reglas usadas por los participantes para ordenar sus relaciones, los atributos del mundo físico sobre los que actúan las arenas de acción y la estructura de la comunidad dentro de la cual se ubica la arena» (p. 66). Sin embargo, Ostrom, afirma que algunos analistas institucionales pueden estar más interesados en un factor que afecta la estructura de las arenas, que en otros. Por ejemplo, los sociólogos están más interesados en los sistemas de valores compartidos, los ambientalistas se enfocan en los sistemas físicos y biológicos, y los científicos políticos tienden a enfocarse en cómo determinadas combinaciones de reglas afectan los incentivos y, por ende, la «arena de acción». En el presente trabajo nos centraremos en el análisis del tercer factor.

«En relación con el tercer factor, las reglas son entendimientos compartidos entre los involucrados que se refieren a prescripciones que se hacen cumplir, sobre qué acciones se requieren, prohíben o permiten» (Ostrom, 2015:67). Cuando hacemos un análisis institucional, las primeras reglas que debemos intentar entender son las de funcionamiento, las cuales son utilizadas por los individuos para elegir entre una u otra alternativa. En un sistema de gobierno democrático con un Estado de derecho, las reglas de funcionamiento o uso provienen de escenarios constitucionales, legislativos y administrativos.

Ostrom (2015) propone una clasificación de reglas de funcionamiento o uso de acuerdo al impacto que generan sobre cada una de las variables de una situación de acción; las divide en siete tipos de reglas: «Posición, frontera, elección, agregación, información, pago y alcance» (p. 338). Este conjunto de reglas afecta directamente a los tipos de acción que los individuos toman, a los beneficios y costos, así como a los resultados alcanzados.

Sin embargo, la definición de regla que emplea la autora en el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional es la que denota regulación: «Se puede pensar en las reglas como un conjunto de instrucciones para crear una situación de acción en un entorno particular» (p. 67). En otras palabras, las reglas «se definen como un entendimiento, compartido por los participantes, acerca de las prescripciones obligatorias que indican que acciones (o resultados) se imponen, se prohíben o se permiten». (Ganz, 1971; V. Ostrom, 1980; Commons, 1968, citados por Ostrom, 2015:69).

Actores participantes

Tenemos entonces que bajo el modelo de Marco de Análisis y Desarrollo Institucional la arena de acción se convierte en el espacio propicio para que los distintos actores interactúen,

resuelvan problemas e intercambien bienes o servicios. La arena de acción es un importante instrumento de análisis de política pública porque permite analizar las relaciones de poder, los escenarios sociales, políticos y los ambientes de solidaridad que puede darse entre actores de acuerdo a las reglas de juego establecidas, las cuales pueden ser restrictivas o propositivas.

El análisis de los participantes debe contemplar los supuestos de la información que perciben, los mecanismos de valoración que emplean y el proceso de selección que adoptan. «Las hipótesis sobre información, preferencias y mecanismos de elección constituyen, por tanto, componentes esenciales de este holón» (Ostrom, 2015:191). Por ello, deben estudiarse estos tres componentes, para generar posibles análisis de comportamiento y resultados de las interacciones de los participantes en las arenas de acción. «El analista debe hacer supuestos sobre cómo y qué valoran los participantes; qué recursos, información, y creencias tienen; cuáles son sus capacidades de procesamiento de información; y qué mecanismos internos utilizan para decidir entre estrategias». (Ostrom, 2015:33).

De acuerdo con lo anterior, se debe analizar en detalle cada uno de los supuestos esenciales que propone Ostrom (2015) para poder entender las posibles interacciones y resultados que tendrían los participantes cuando están en una situación de acción y cómo esta puede favorecer un comportamiento solidario y de cooperación entre los participantes.

Supuesto teóricos del sistema de elección de los participantes definidos por el modelo IAD

Mecanismos de elección y preferencias

Si bien Ostrom (2015) reconoce y valora la racionalidad del individuo en su proceso de toma de decisiones, argumenta la autora que la teoría de la elección racional sobredimensiona la capacidad deliberativa de los individuos. Para Ostrom (2015) «los individuos construyen conscientemente reglas, pero al mismo tiempo es indudable que no somos conscientes de todas las reglas, normas y estrategias que seguimos» (p. 17).

El ser humano se caracteriza por tener una racionalidad limitada. Según la autora es imposible contar con una información completa que permita tomar una decisión precisa. En cambio, los individuos tratan de encontrar una solución satisfactoria según sus recursos y objetivos. Aun cuando posean capacidades limitadas, poseen una fortaleza cognitiva que les permite evaluar sus creencias y discriminar alternativas o cursos de acción sobre una base razonable.

Según Ostrom (2015) para la toma de decisiones, los individuos construyen modelos mentales de la situación, los cuales varían, y dependen principalmente de dos fuentes: la interacción con el mundo y la capacidad cognitiva propia de cada individuo. El modelo de análisis de comportamiento del individuo «integra la racionalidad humana con las condiciones estructurales que la posibilitan» (p. 26); «vivimos en dos mundos uno de intercambio personal, gobernado por normas conscientes e intencionales y otro de intercambio impersonal, gobernado por normas emergentes, que no han sido diseñados por nadie en particular y se terminan convirtiendo en un hábito social» (Ostrom, 2015:17) hábito que puede llevar a que los individuos actúen de manera cooperativa.

En cuanto a la premisa del modelo de elección racional, conocida como la motivación egoísta del individuo, Ostrom (2015) argumenta que esta se presenta en pocos casos, solamente, cuando la situación es bastante simple; donde los individuos están aislados sin posibilidad de comunicarse entre sí ni mucho menos de compartir reglas comunes, y su única motivación es un resultado material inmediato. La escala de valores del ser humano es mucho más amplia; así como existen motivaciones egoístas también las hay altruistas y solidarias.

En conclusión, podemos decir que Ostrom (2015) reconoce que los supuestos básicos de la teoría de la elección racional son un punto de partida útil para efectuar análisis institucional, porque ilustran los componentes de cualquier teoría del comportamiento humano que el analista institucional debe usar (p. 197). «Sin embargo, señala que el modelo es útil y robusto para predecir comportamientos en contextos de elección relativamente estables, en los que los sujetos han aprendido a evocar reiteradamente representaciones particulares» (Ostrom, 2015:192).

Es importante aclarar que la autora recoge algunos elementos del modelo IAD, sin embargo, se distancia de varios de los postulados puros que hace la teoría de la elección racional por ser muy simplistas y reduccionistas. Ostrom (2015) afirma, por ejemplo, que es un error utilizar la teoría de la elección racional como la teoría general del comportamiento; esta es una más dentro de una gran familia: «la teoría de la elección racional nos ayuda a entender a los humanos como interesados en sí mismos y maximizadores de corto plazo» (p. 20).

En cambio, Ostrom (2015) busca «integrar la racionalidad humana con las condiciones estructurales que la posibilitan» (p. 26). Por esta razón, no limita su análisis del comportamiento del individuo únicamente al plano de la teoría, sino que centra su análisis también en los resultados empíricos obtenidos en los experimentos de laboratorio y de campo hechos con

recursos de uso común. Algunas de estas experiencias se pueden encontrar en el libro *El dilema de los comunes*.

Información

Otro paradigma que pretende superar el modelo IAD es la propuesta por la teoría neoclásica, según la cual los distintos agentes del mercado disponen de información completa y perfecta en su proceso de toma de decisiones. Para modelo IAD, el proceso de toma de decisiones está rodeado de incertidumbre y asimetría. En este sentido, la información se convierte en una variable crucial.

Según Ayala (1999) la información es un insumo esencial para la toma de decisiones acertadas por parte de los actores. Sin embargo, el proceso de adquirirla y usarla es bastante costoso. La información es muy importante porque los individuos están dispuestos a pagar un precio muy alto por ella. Los agentes deben realizar distintas acciones para adquirir la información que se requiera.

«Existe problema de asimetría en la información cuando un grupo de individuos involucrados en el intercambio de bienes, tienen un acceso más fácil a la información, este grupo tendrá mayor poder de negociación que su contraparte por estar mejor informados» (Ayala, 1999:143). Por ejemplo, en el caso del mercado laboral, la asimetría en la información, en muchas ocasiones, es el factor decisivo en el acceso a una oportunidad de empleo. Cuando se observa en conjunto, esta distorsión en la distribución de la información sobre las vacantes disponibles puede ocasionar que el encuentro entre oferentes y demandantes de empleo presente fallas y terminen favoreciéndose unos en contra de otras personas que buscan empleo. Debido a que se ha comprobado que los mercados por sí solos no proporcionan adecuadamente la información que se requiere, se hace necesario contar con instituciones que garanticen la generación y difusión de información de manera confiable y oportuna.

Una conclusión relevante de Ayala (1999) acerca del supuesto de información es:

La información incompleta surge cuando los precios del mercado no transmiten toda la información que se requiere para llevar a cabo un intercambio. La presencia de información incompleta tiene importantes consecuencias sobre las posibilidades de coordinación de decisiones en el mercado, es decir, los agentes influidos por la incertidumbre, el riesgo y la carencia de incentivos para producir información tenderán a generar un ambiente económico muy poco cooperativo o en el cual la coordinación económica será poco probable; en consecuencia, sólo el Estado puede atenuar el problema de la información incompleta a través de la

generación directa de información, la regulación económica y, en general, con el establecimiento de reglas (pp. 139-142).

Para Ayala (1999) «en efecto existen circunstancias técnicas que dificultan la captura y obtención de información, por ejemplo, en mercados dispersos, descentralizados y poco institucionalizados no es fácil capturar y sistematizar información» (p. 140). En situaciones como estas el Estado tiene el deber y la responsabilidad de proveerla y debe introducir medidas regulatorias que permitan difundirla y ponerla al alcance del público en general.

Según Ostrom (2015) la búsqueda de información es costosa y la capacidad de procesamiento de los seres humanos es muy limitada, lo que puede llevar a cometer errores en el momento de tomar decisiones. Sin embargo, con el tiempo se puede adquirir un mayor conocimiento de la situación, lo que permitiría implementar mejores estrategias. Otro elemento fundamental en los procesos de interacción es el acceso desigual a las fuentes de información, lo que puede crear incentivos para que ciertos actores actúen de manera oportunista y engañosa, mejorando su bienestar en contra del de los demás.

Ostrom desvirtúa la hipótesis según la cual «los agentes cuentan con información completa la cual permitiría representar de manera exhaustiva todas las posibles alternativas y consecuencias al momento de elegir la mejor opción» (Ostrom, 2015:17). Esta premisa se aplica en muy pocas situaciones; solo en contextos altamente competitivos y estructurados, donde, además, los intereses de los individuos estén determinados por una única motivación material e inmediata. La realidad social es muy diferente, está determinada por la incertidumbre y por una variedad de dilemas sociales (Ostrom, 2015).

EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO

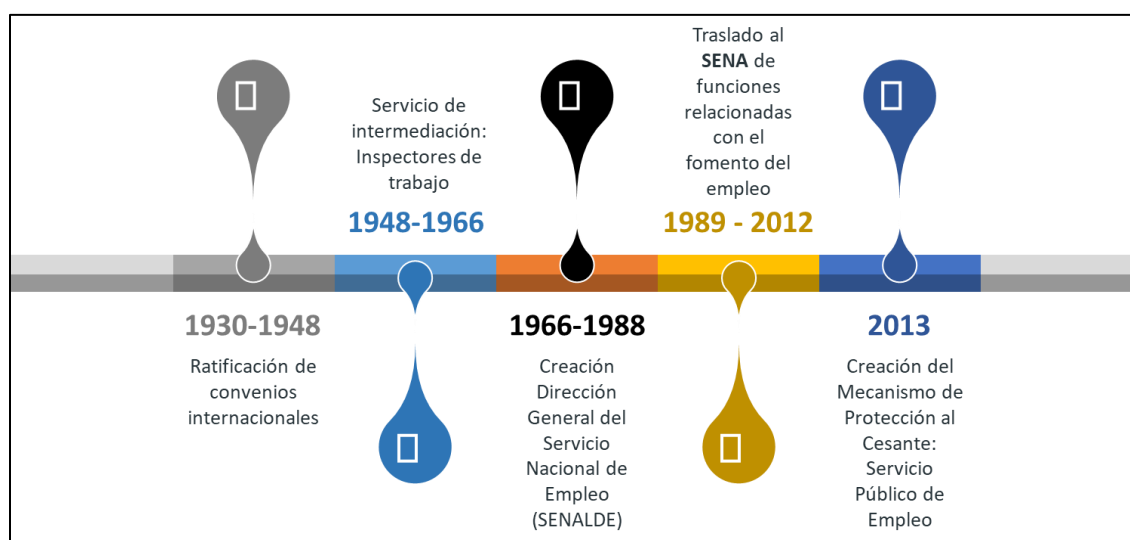
Institucionalidad creada para la puesta en marcha del servicio público de empleo

Este primer capítulo pretende responder a la pregunta ¿Qué institucionalidad se creó para la puesta en marcha de la política del servicio público de empleo? Para ello, de manera concreta, se relacionan los antecedentes del Servicio de Empleo en Colombia, y se destacan los principales hitos desde 1930. Asimismo, se describe la institucionalidad creada a partir de la expedición de la Ley 1636 de 2013, sus funciones y operación.

Reseña histórica

El documento de la Unidad Administrativa Especial del Servicio de Empleo «Parte II Estudio Técnico - Documento de Diagnóstico» (2013:3-8) identifica cuatro momentos en la evolución del servicio de empleo en Colombia, revisado a la luz de la institucionalidad; se considera importante agregar un quinto momento, el cual refleje los arreglos institucionales realizados a partir del año 2013, con la expedición de la Ley 1636. La siguiente gráfica relaciona los principales hitos de este recorrido histórico:

Gráfica 4. Hitos del Servicio de Empleo: reseña histórica



Fuente: elaboración propia.

Como lo refleja la gráfica, el **primer momento** va desde el año **1930 hasta 1948**. Este periodo se caracteriza por la firma y ratificación de los convenios internacionales relacionados con temas de empleo. Aunque «la prestación del servicio de empleo ha sido desde entonces uno de los ejes de la política de empleo del país» (UAESPE, 2013:8), durante este lapso no se evidencia una materialización institucional.

Un **segundo momento** corresponde al periodo **1948-1966**. En este periodo inicia la materialización institucional a través de la función de intermediación ejercida por los inspectores de trabajo del Ministerio del Trabajo, con ocasión de lo ocurrido el 9 de abril. Este Ministerio, a través de los inspectores, adelantó un programa de colocación con el apoyo de entidades e instituciones de carácter público y privado.

«De esta época datan las primeras agencias de empleo de carácter privado, las cuales después de la experiencia gubernamental con la colaboración del sector privado, procedieron a darles a sus agencias, cariz lucrativo, cobrando una determinada suma por concepto de matrícula o inscripción y un tanto por ciento al aspirante a empleo por concepto de comisión» (UAESPE, 2013:6).

Como lo señala el documento de diagnóstico (UAESPE, 2013:5) un antecedente legal de este periodo, es el Decreto-Ley 2318 de 1953, mediante el cual se ubicó en el régimen de comercio a los propietarios de agencias privadas por su calidad de agentes comisionistas de servicios y se crearon las Bolsas Oficiales del Trabajo adscritas a las inspecciones de Trabajo para atender y registrar las ofertas de empleo.

El **tercer momento** se enmarca en el periodo **1966-1988**. De acuerdo al documento de diagnóstico (UAESPE, 2013:6) durante estos años el servicio de empleo, ejercido por inspecciones del trabajo, alcanza el rango de Dirección General del Servicio Nacional de Empleo (SENALDE) en la estructura orgánica del Ministerio del Trabajo y contó con una red de oficinas localizadas en la mayoría de las capitales de departamentos en el país.

En lo relacionado con los antecedentes legales de los servicios de intermediación laboral, el Decreto 2676 de 1971 reglamentó el Decreto 2318 de 1953, al regular, específicamente, las agencias lucrativas de colocación de empleo, al establecer requisitos para su funcionamiento y tarifas por los servicios prestados. En este sentido, el artículo 8 del Decreto determinó que las agencias de colocación privadas «podrían cobrar al trabajador por sus inscripción cinco pesos (\$5) moneda corriente, por una sola vez, dentro del respectivo año calendario» (UAESPE, 2013:23). Asimismo, el artículo 9 decretó que: «podrían cobrar a los empleadores una comisión de “hasta de cinco por ciento (5 %) sobre el salario básico mensual que el trabajador postulado ganará y solo en el caso en que éste sea aceptado por el empleador”» (UAESPE, 2013:23).

El **cuarto momento** inicia a partir de **1989** y va hasta el año **2012**. Como lo relaciona el documento técnico (UAESPE, 2013:7), durante este periodo, los servicios de las empresas temporales y de intermediación administradas por privados cobraron mayor relevancia frente al papel del Estado, a raíz de la flexibilización laboral.

En cabeza del Ministerio de Trabajo quedó la fijación de políticas de fomento al empleo, y las funciones de operación del SENALDE fueron trasladadas al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Esta entidad contó con la Dirección del Servicio Público de Empleo y un sistema de información de empleo hasta el año 2013, año en el que el Gobierno nacional

presenta el proyecto de Ley «Mecanismo de Protección del Cesante», el cual fue convertido en Ley de la República, en el año 2013, mediante la Ley 1636.

La Ley 50 de 1990 estableció un nuevo marco legal para la actividad de intermediación de empleo ordenando que las agencias o bolsas de empleo debían ser personas naturales, jurídicas o entidades de derecho público autorizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quien también ejercería su vigilancia y control”. (UAESPE, 2013:7).

El **quinto momento** inicia a partir del año **2013** con la expedición de Ley 1636 y la creación del mecanismo de protección al Cesante cuya finalidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de la Ley, es:

[...] la articulación y ejecución de un sistema integral de políticas activas y pasivas de mitigación de los efectos del desempleo que enfrentan los trabajadores; al tiempo que facilitar la reinserción de la población cesante en el mercado laboral en condiciones de dignidad, mejoramiento de la calidad de vida, permanencia y formalización.

Este sistema está compuesto por cuatro elementos básicos, sistema del cual el Servicio Público de Empleo forma parte (ver Gráfica 3). Es importante mencionar que, en el mes de abril de este año, antes de la expedición de la Ley 1636, también se reglamentó el Decreto 722, mediante el cual se establecieron muchos de los lineamientos retomados por la Ley 1636.

Gráfica 5. Componentes del Mecanismo de Protección al Cesante



Fuente: elaboración propia.

Funcionamiento actual del Servicio Público de Empleo

En lo relacionado específicamente, con el Servicio Público de Empleo (SPE) este es definido como «una herramienta eficiente y eficaz de búsqueda de empleo» (Ley 1636 de 2013, art. 2). Lo conforman los siguientes cuatro actores, cada uno con funciones específicas, así:

- **Ministerio de Trabajo:** de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 de la Ley 1636, es el encargado de «dirigir, orientar, regular, controlar y vigilar los cuatro esquemas del Mecanismo de Protección al Cesante». Adicionalmente, autoriza a los prestadores del servicio público de empleo (Ley 1636, art. 28).

- **Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo:** este nuevo actor fue creado por la Ley 1636 para:

[...] la administración del Servicio Público de Empleo y la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo, la promoción de la prestación del servicio público de empleo, el diseño y la operación del Sistema de Información del Servicio Público de Empleo, el desarrollo de instrumentos para la promoción de la gestión y colocación de empleo y la administración de los recursos públicos para la gestión y colocación de empleo [...] (Ley 1636, art. 26).

Esta entidad ha entrado a jugar un papel fundamental en los procesos de regulación de los múltiples agentes de la intermediación laboral, así como en la coordinación y articulación de los diferentes actores que intervienen en el mercado laboral en Colombia.

1. **Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo:** son las encargadas de «prestar servicios destinados a vincular ofertas y demandas de empleo; prestar otros servicios relacionados con la búsqueda de empleo, determinados por el Ministerio del Trabajo, tales como brindar información, sin estar por ello destinados a vincular una oferta y una demanda específicas; y, prestar servicios que asociados a los de vinculación de la oferta y demanda de empleo, tengan por finalidad mejorar las condiciones de empleabilidad de los oferentes». (UAESPE, 2013:27).

Según lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1636, forman parte de la red:

[...] la Agencia Pública de Empleo a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, las Agencias Privadas de Gestión y Colocación de Empleo constituidas por Cajas Compensación Familiar, las Agencias Públicas y Privadas de Gestión y Colocación de Empleo y las Bolsas de Empleo.

2. **Agencias de gestión y colocación de empleo:** de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 1636, se define como agencia de gestión y colocación de empleo a «las personas jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que ejercen las actividades [...]» relacionadas a continuación:

- a) [...] Los servicios destinados a vincular ofertas y demandas de empleo;
- b) Otros servicios relacionados con la búsqueda de empleo, determinados por el Ministerio del Trabajo, como brindar información, sin estar por ello destinados a vincular una oferta y una demanda específicas;
- c) Servicios que, asociados a los de vinculación de la oferta y demanda de empleo, tengan por finalidad mejorar las condiciones de empleabilidad de los oferentes. [...] (Ley 1636, art. 29).

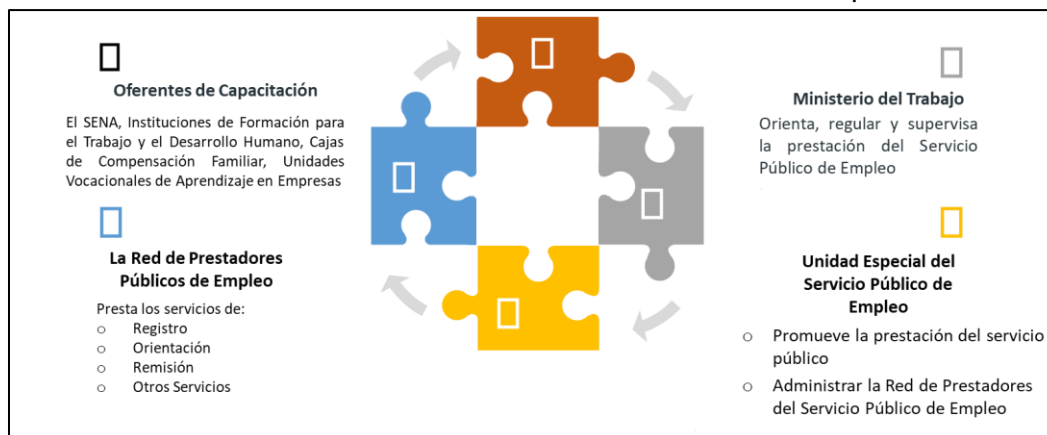
Es de anotar que, para ejercer las actividades de gestión y colocación, cada agencia de empleo deberá contar con una autorización, expedida por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo.

3. **Oferentes de capacitación:** el artículo 41 de la Ley 1636 define la capacitación para la inserción laboral como:

[...] el proceso de aprendizaje que se organiza y ejecuta con el fin de preparar, desarrollar y complementar las capacidades de las personas para el desempeño de funciones específicas. El aprendizaje se basa en la práctica y habilita al aprendiz para el desempeño de una ocupación, su diseño es modular y basado en competencias laborales.

Forman parte de los oferentes de capacitación el SENA, las Instituciones de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, las Cajas de Compensación Familiar y las Unidades Vocacionales de Aprendizaje en Empresas.

Gráfica 6. Actores del Servicio Público de Empleo



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, con el fin de hacer eficiente el acceso al empleo, el Servicio de Empleo cuenta con el portal virtual conocido con el nombre de «Red Empleo» o recientemente denominado SISE <www.redempleo.gov.co>. Esta es una herramienta técnica que tiene como propósito alojar, en un solo espacio, el registro de las distintas vacantes y hojas de vida, para que las agencias de intermediación laboral puedan hacer el encuentro de una manera más eficiente en tiempo real. Este instrumento técnico compila información correspondiente al funcionamiento del mercado laboral, la oferta de capacitación, los requisitos de los postulados a las vacantes ofrecidas por las empresas, entre otros.

Uno de los principales beneficios de la plataforma SISE es la disponibilidad de información actualizada y en tiempo real, en cualquier parte del país, tanto de las vacantes como de las hojas de vida:

Por ley, todas las agencias o bolsas de empleo privadas que operan en Colombia tienen que compartir con el SPE sus bases de datos relacionadas con las ofertas laborales que tienen. En cuanto a las hojas de vida, para garantizar la privacidad estipulada en la Ley de Habeas Data, se creó un mecanismo electrónico que permite que una persona inscrita en una determinada agencia, pueda conectarse con la oferta de empleo. Esto quiere decir que, si alguien se inscribe en Barranquilla en la agencia de empleo de la Alcaldía, su hoja de vida estará disponible en cualquier parte del país, para que el Sena, las otras alcaldías o las cajas de compensación familiar le consigan un puesto de trabajo. (Tomado de la *Revista Semana*. Disponible en: <<http://www.semana.com/economia/articulo/retos-del-servicio-publico-de-empleo-en-colombia/384853-3>>).

Asimismo, el Servicio Público de Empleo cuenta con puntos de atención físicos denominados centros de empleo, los cuales son operados por las entidades territoriales, el SENA, cajas de compensación familiar y universidades.

Como se puede observar, ahora la política pública cuenta con un aparato institucional propio y descentralizado, donde participan tanto instituciones públicas como privadas, las cuales ofrecen una amplia gama de servicios pasando de un rol de simple intermediación a la prestación de servicios integrales como son: formación del capital humano, de acuerdo a las necesidades del mercado; alianzas estratégicas con empresarios, para registro de vacantes; orientación laboral; atención especial a grupos focalizados, y servicios diferenciales para población de difícil inclusión laboral.

La Política del Servicio Público de Empleo bajo el modelo IAD

El propósito de este capítulo es: primero, analizar las nuevas interacciones entre las agencias de empleo a partir del año 2013 y determinar si el nuevo marco institucional creado por el Gobierno favoreció la acción colectiva y la cooperación entre las distintas agencias de empleo, sin importar si son públicas o privadas. Asimismo, identificar si el nuevo marco institucional es reconocido como legítimo por sus principales actores (agencias de empleo). Para ello, vamos a utilizar el modelo marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD) el cual nos proporciona una serie de variables que nos permitirán, de manera detallada, entender las nuevas formas de relacionarse de las agencias de empleo.

Tomamos como punto de partida cada elemento propuesto por el modelo IAD y lo contrastamos con la Política del Servicio Público de Empleo, para identificar el cambio en el comportamiento de los participantes inmersos en una arena de acción a lo largo del tiempo. Es de mencionar que como aporte al modelo incluimos un elemento adicional al que llamamos la acción colectiva para analizar de qué manera los participantes han modificado esas interacciones y si estas dependen exclusivamente de la existencia de reglas formales, o si por el contrario como propone Ostrom (2015) a partir de la autogestión ellos han diseñado patrones de comportamiento propios que le son favorables a sus intereses colectivos, conocidos como reglas informales.

Gráfico 7. Modelo IAD aplicado al caso del mercado laboral en Bogotá



En este orden de ideas, vale la pena analizar cómo la institucionalidad generada desde el Estado, a través del diseño e implementación de una política pública, ha contribuido a

producir comportamientos colaborativos entre agentes del mercado laboral, quienes históricamente solo actuaban de manera individualista y en función del lucro, y, si estas agencias de empleo, a partir de su comportamiento, han modificado o alterado la estructura del Servicio Público de Empleo o si, por el contrario, han privilegiado el *statu quo* de la política.

Arena de acción

El foco central del marco de Análisis y Desarrollo Institucional es la denominada *arena de acción*. Existen distintas arenas de acción, como el hogar, la empresa, el colegio, la familia, etc. En el presente estudio de caso, la arena de acción es la intermediación laboral en Colombia, de la cual forma parte, desde el año 2013, lo que se conoce como el Servicio Público de Empleo.

La arena de acción está compuesta por dos variables: los participantes y la situación de acción, las cuales se ven afectadas por factores externos que producen resultados que afectan la interacción entre participantes y la propia situación de acción. En este estudio de caso, los participantes son las agencias de empleo y la situación de acción es el Servicio Público de Empleo.

Cuando el investigador hace el análisis de la arena de acción debe contemplar las variables exógenas que afectan su estructura, variables que, según el modelo IAD, se clasifican en tres: condiciones físicas y materiales, atributos de la comunidad y reglas de uso. En el presente estudio son de gran relevancia las reglas de uso, debido a que la construcción e implementación de la política pública ha dependido de un robusto marco normativo (Ley 1636 de 2016, Decreto 2852 de 2013, Decreto 135 de 2014 y Decreto 1072 de 2015) y de la creación de una institucionalidad que se encarga de administrar, dirigir y controlar el Servicio Público de Empleo (Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo).

La evaluación de todas las variables que confluyen en una arena de acción permite identificar la transformación de los patrones de comportamiento de los participantes, los cuales, con el paso del tiempo, pueden transformarse y terminar afectando la estructura de la arena de acción, o pueden adaptarse y privilegiar el *statu quo*.

Cuando las interacciones que generan resultados son productivas para los que están involucrados en ellas, los participantes pueden incrementar su compromiso para que se mantenga la estructura de la situación tal como es y así continuar recibiendo resultados positivos. Cuando los participantes ven las interacciones como injustas o inapropiadas, pueden modificar sus estrategias, aunque estén recibiendo resultados positivos de la situación (Fehr y Gächter, 2000b, citados por Ostrom, 2015:64).

En nuestro objeto de estudio, analizaremos esas interacciones que se dan entre los participantes conocidos como agencias de empleo en el interior de una situación de acción a la cual denominaremos Servicio Público de Empleo, porque es allí donde interactúan e intercambian servicios e información las distintas agencias de empleo.

Factores externos: reglas de uso

El origen legal de la Política del Servicio Público de Empleo se remonta al artículo 25 de la Constitución Política de 1991, el cual reza: «El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas». Sin embargo, es con la expedición de la Ley 1636 de 2013 y la normativa que se desarrolla posteriormente, que se establece el marco regulatorio para la implementación de la política del Servicio Público de Empleo, como un servicio obligatorio y gratuito, cuya dirección y control estará en cabeza del Estado colombiano, y el cual tendrá como función principal mejorar la organización del mercado laboral, para ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo acorde a sus expectativas, y a los empleadores, a contratar trabajadores adecuados a sus necesidades laborales.

Para cumplir lo anterior, la Ley creó una Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo (SPE) que integra las acciones en materia de gestión y colocación de empleo que realizan tanto entidades públicas como privadas, e incluso se permite la alianza público-privada (mixtas).

Como señalamos párrafos atrás, el desarrollo e implementación de la Política del Servicio de Empleo ha dependido de la existencia de un marco institucional fuerte, el cual ha reglamentado el funcionamiento de la Red de Prestadores en cada detalle:

- 1. Principios:** artículo 3 del Decreto 2852 de 2013 (Reglamentado por la Circular 50 de 2014 del Ministerio del Trabajo y la Circular 8 de 2015 de UAESPE).
- 2. Obligaciones y prohibiciones:** artículos 21 y 27, Decreto 2852 de 2013 (Reglamentado por la Resolución 1480 de 2014 del Ministerio del Trabajo).
- 3. Servicios prestados:** artículos 16 y 18, Decreto 2852 de 2013 (Reglamentado por la Resolución 3999 de 2015 del Ministerio del Trabajo).
- 4. Sistema de información:** artículos 10 y 14, Decreto 2852 de 2013 (Reglamentado por la Resolución 3999 de 2015 del Ministerio del Trabajo).
- 5. Autorización prestadores:** artículos 19 y 20, Decreto 2852 de 2013 (Reglamentado por las Resoluciones 334 y 1481 de 2014 y 3999 de 2015 del Ministerio del Trabajo).

6. Inspección, vigilancia y control: artículos 43 y 44, Decreto 2852 de 2013.

7. Administración recursos: artículo 56, Decreto 2852 de 2013 (Reglamentado por la Resolución 531 de 2014 del Ministerio del Trabajo).

8. Gastos y Operación: artículo 58, Decreto 2852 de 2013 (Reglamentado por la Resolución 1484 de 2014 del Ministerio del Trabajo).

Las reglas mencionadas ordenan las relaciones de los diferentes participantes en una situación de acción. Según Ostrom (2015) las reglas son las creadoras de la estructura de la situación de acción en la cual se ven inmersos los participantes y «se definen como un entendimiento, compartido por los participantes, acerca de las prescripciones obligatorias que indican qué acciones o resultados se imponen, se prohíben o se permiten» (p. 70). En el lenguaje cotidiano, se usan para describir una ley o un principio, y tienen un sentido regulatorio.

Situación de acción

Como se mencionó, una situación de acción se presenta siempre que dos o más individuos se enfrenten a acciones potenciales, las cuales producen resultados. Como ejemplos, se pueden citar: el mercado de mercancías y artesanías, donde se encuentran vendedores y compradores; el congreso, donde existe diferentes relaciones de poder y negociaciones de acuerdos políticos; una empresa que produce bienes y servicios, o, como es nuestro caso de estudio, el Servicio Público de Empleo, donde tenemos agencias de empleo que convergen e interactúan en su labor de gestión y colocación de empleo.

Existen algunas situaciones de acción donde los participantes involucrados no comparten normas ni reglas como es el ejemplo que propone Ostrom (2015) conocido como el juego del hurto. A esto la autora lo ha llamado el *estado natural*. Sin embargo, en nuestro caso de estudio, los participantes y las agencias de empleo comparten normas y reglas, las cuales han sido dispuestas por un marco institucional, en cabeza de la Unidad del Servicio Público de Empleo.

Esta institución se encarga de la administración y supervisión de la Red de Prestadores. Es una entidad del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y adscrita al Ministerio del Trabajo. Esta entidad, creada por la Ley 1636 tiene entre otras funciones las de: administrar la red de prestadores del SPE, promocionar la prestación del SPE, diseñar y poner en operación el sistema de información del SPE, desarrollar instrumentos para la promoción de la gestión y colocación de empleo, y administrar los recursos para la gestión y colocación de empleo (artículo 26 de la Ley 1636 de 2013).

En nuestro estudio de caso, se analizará particularmente como acción: la gestión y colocación de empleo que realizan las agencias de intermediación laboral, ya sean públicas, privadas o mixtas. A continuación, se describe y analiza la estructura interna de la situación de acción, la cual está compuesta por un conjunto de variables como son: participantes, posiciones, acciones, resultados, control, información, costos y beneficios.

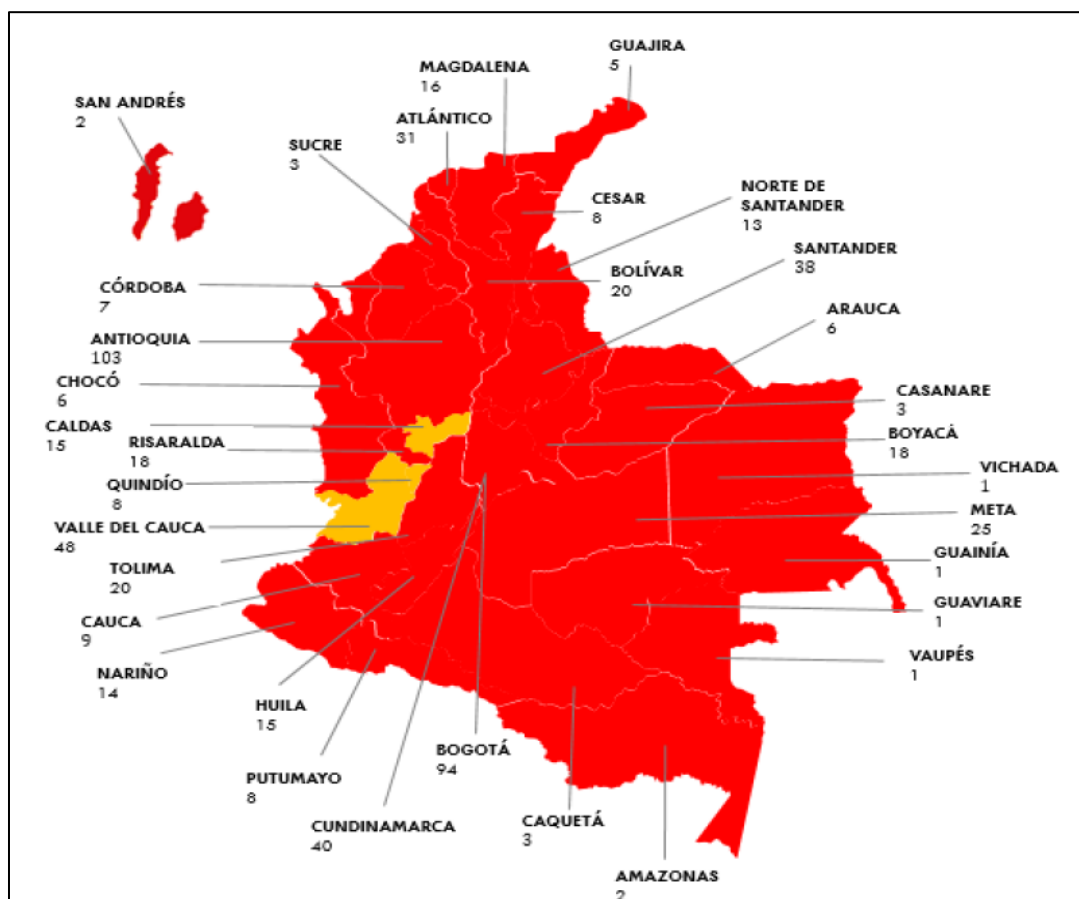
Participantes

Los participantes, según el Modelo del Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, pueden ser actores colectivos (naciones, empresas, grupos, etc.) o individuales, capaces de tomar decisiones, los cuales se encuentran en una posición y tienen una serie de atributos que los distinguen y los diferencian de los otros. En ocasiones, esos atributos pueden influir en sus acciones.

En nuestro caso de estudio, los participantes que identificamos son las agencias de empleo que cuentan con la autorización de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público para ofrecer servicios de gestión y colocación. Estos participantes pueden estar de manera presencial en un espacio físico determinado o de manera virtual. Algunos tienen cobertura nacional como sucede con el SENA o las agencias privadas de empleo, otros solamente territorial delimitada, como sucede con las agencias de empleo de las cajas de compensación o de las entidades territoriales. Esta Red de Prestadores las vamos a categorizar según atributos, en un conjunto de actores públicos, privados y mixtos.

A nivel nacional, el Servicio Público de Empleo cuenta con 773 puntos de atención operando. En lo que a Bogotá se refiere, se tiene presencia con 94. Si se tiene en cuenta que un alto porcentaje de centros de empleo del país se encuentra ubicado en las zonas urbanas, más del 80 %, la Unidad de Empleo ha puesto en marcha estrategias móviles, que han permitido ampliar el radio de acción y hacer mayor presencia en el territorio nacional, sobre todo, en zonas rurales. Esta estrategia consiste en el uso de vehículos automotores acondicionados para ofrecer todos los servicios de gestión y colocación que podrían encontrarse en un centro de atención físico. Este medio se usa especialmente, en los territorios que se encuentran apartados de los cascos urbanos. A la fecha existen 40 unidades móviles usadas para realizar brigadas en todo el país.

Gráfica 8. Puntos de atención a nivel nacional



Fuente: Boletín de caracterización de prestadores en el mes de agosto 2017. Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo.

Posiciones de los participantes

Otro elemento de la situación de acción es el conjunto de posiciones en las que se encuentran o mueven los participantes. Las posiciones y los participantes son elementos independientes en la situación de acción, pero las primeras se constituyen en el vínculo que conecta a los participantes con las acciones (Ostrom, 2015:103). Como ejemplo de posiciones tenemos: votantes, compradores, jueces, parlamentarios, etc. En nuestro estudio de caso, vinculamos los participantes a tres tipos de posiciones según su naturaleza: agencias de empleo públicas, agencias de empleo privadas o agencias de empleo mixtas.

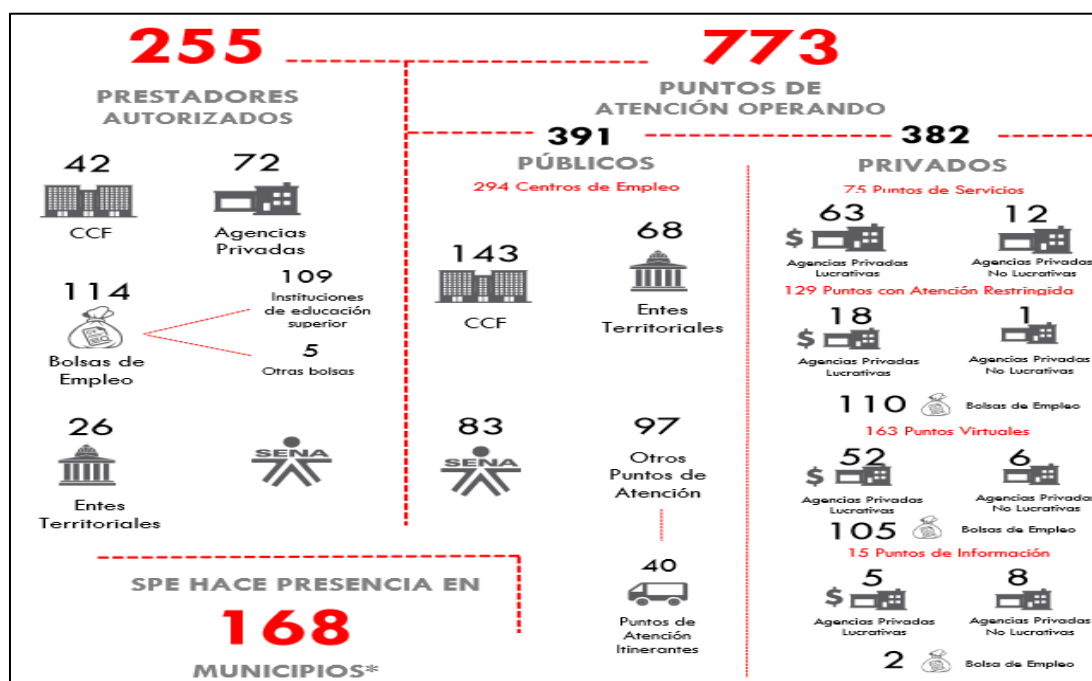
Actores públicos: están conformados por el SENA y las entidades territoriales. El primero es una institución pública con amplia trayectoria y experiencia en la prestación de servicios de gestión y colocación. Fue la primera y única agencia de empleo pública durante muchos años,

antes de la Ley 1636 de 2013. Cuenta con el mayor número de centros de empleo en todo el país (33) y tiene múltiples convenios con otros actores para la prestación del servicio de gestión y colocación de empleo. Las segundas son operadas directamente por alcaldías y gobernaciones, cuentan además con apoyo económico de recursos de la Nación y tienen permanente asistencia técnica de parte del Estado.

Actores privados: están conformados por las bolsas de empleo y las agencias privadas lucrativas y no lucrativas. Las primeras son, en su mayoría, conformadas por instituciones de educación superior (universidades) y su acceso es restringido solamente a egresados de estas instituciones. Las segundas son personas jurídicas que tienen por objeto social la prestación de servicios de gestión y colocación de empleo, y esperan recibir, o no, alguna contribución económica por realizar dichas actividades. Estos actores, al igual que el SENA, venían desarrollando esta actividad, incluso antes de la entrada en vigencia de la Ley 1636 de 2013.

Actores mixtos: son nuevos actores del Servicio Público de Empleo, habilitados por la Ley 1636 de 2013, y están conformados por las distintas cajas de compensación familiar. Su funcionamiento está soportado financieramente en los recursos que administran del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC).

Gráfica 9. Agencias de empleo autorizadas a nivel nacional



Fuente: Boletín de caracterización de prestadores en el mes de mayo 2017. Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo.

Con respecto a la caracterización, por tipo de agencia de empleo, que tiene presencia a nivel nacional, el 11 % son agencias públicas, conformadas por el SENA y entidades territoriales, 73 % son privadas, conformadas por agencias lucrativas, no lucrativas y bolsas de empleo, y el 16 % restante son mixtas, conformadas por las cajas de compensación. La siguiente gráfica muestra de manera general la caracterización de los prestadores del servicio a nivel nacional.

Acciones

Los participantes en una situación de acción deben escoger dentro de un conjunto de acciones disponibles. A la acción que selecciona el participante, de un posible grupo de acciones, se le conoce como elección (Ostrom, 2015).

Para nuestro caso de análisis es necesario tener en cuenta el marco normativo expedido por el Gobierno nacional, mediante el cual se establecieron unos servicios de empleo obligatorios que deberán ser prestados por todas las agencias de empleo, independiente de su origen, servicios que serán gratuitos para todas las personas. A estos servicios se les conoce como básicos, y existen otros servicios conocidos como complementarios que son prestados por algunas agencias de empleo.

Servicios básicos de gestión y colocación

- Registro: Corresponde a la acción de registrar la hoja de vida o la vacante en el portal virtual de atención <www.serviciodeempleo.gov.co> o en los puntos de atención de todo el país, de las personas que estén buscando empleo o de aquellos que estén interesados en cambiar de trabajo. Es la inscripción, de manera virtual o presencial, que se realiza en el sistema informático autorizado, de las vacantes laborales, demandantes y oferentes de empleo.

- Orientación: Son los servicios de acompañamiento y apoyo, prestados por los centros de empleo a los buscadores de empleo, de acuerdo a las necesidades de estos y con el fin de facilitar su vinculación laboral. Comprende el análisis del perfil del oferente, la información general del mercado laboral, la información sobre programas de empleabilidad y la asesoría en el desarrollo de estrategias de búsqueda de empleo a través de instrumentos como:

1. Pruebas psicotécnicas asociadas a la orientación
2. Entrevista de orientación personalizada o grupal
3. Talleres de competencias básicas (claves y transversales)

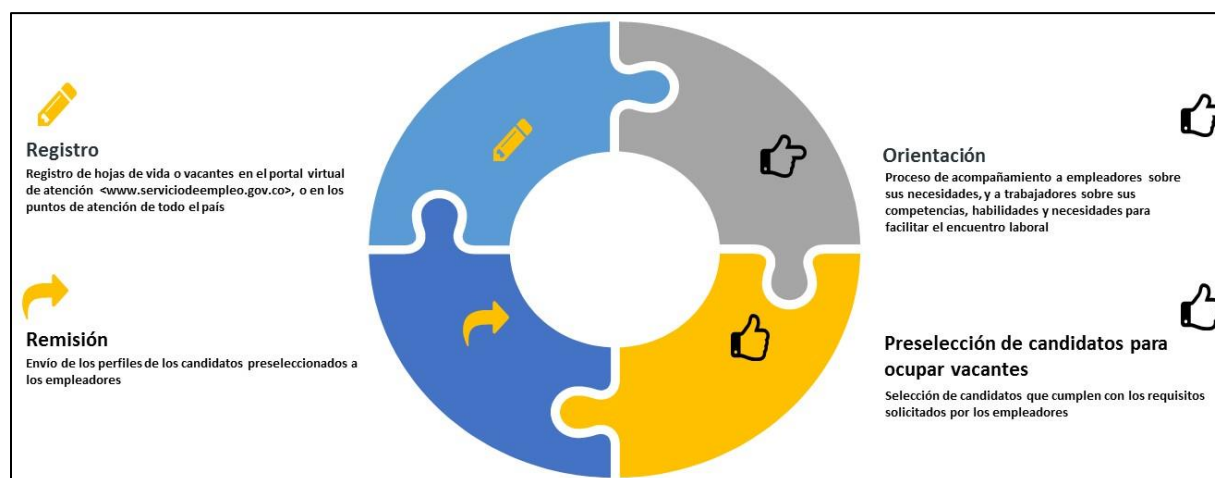
4. Talleres de herramientas para el autoempleo
5. Talleres de herramientas para la búsqueda de empleo.

La orientación también incluye la asesoría brindada a los demandantes de empleo para la definición y registro de vacantes. Es el proceso de acompañamiento de los centros de empleo a los empresarios, para publicar su vacante de acuerdo a sus necesidades, y facilitar el encuentro de trabajadores.

Preselección: es el proceso que permite identificar entre los oferentes inscritos, aquellos que tengan el perfil requerido en la vacante. Corresponde a la selección de los posibles candidatos que cumplen con los requisitos requeridos por los empleadores.

Remisión: es el proceso por el cual se envían, o se ponen a disposición del empleador, los perfiles de los candidatos preseleccionados. Es el proceso de envío a los empleadores, de los perfiles de los candidatos preseleccionados; esta acción es realizada por los operadores del Servicio Público de Empleo. (Tomados del artículo 26 de la Ley 1636 de 2013).

Gráfica 10. Servicios de Gestión y Colocación



Fuente: elaboración propia.

Servicios complementarios

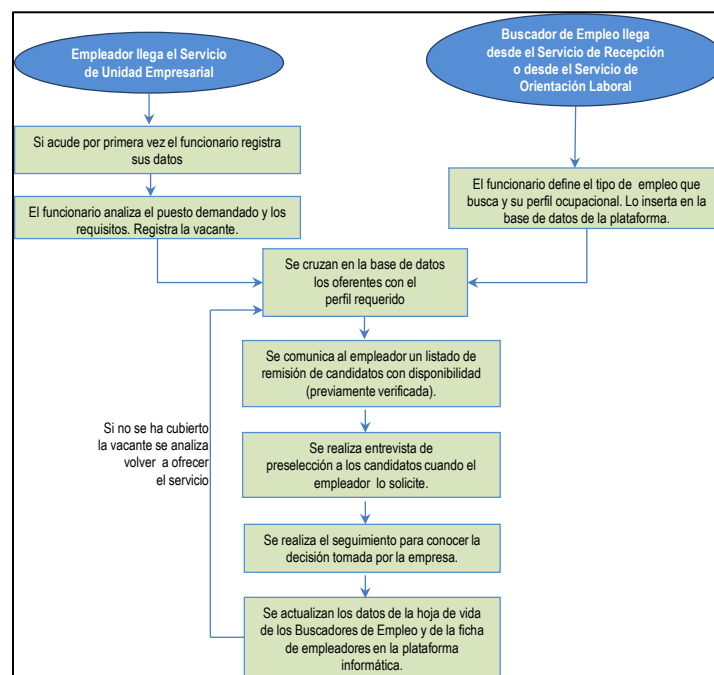
- **Servicios asociados:** son aquellos servicios, diferentes a los básicos, orientados a mejorar las condiciones de empleabilidad de los oferentes, prestados por personas jurídicas cuyo objeto social incluya el desarrollo de actividades de gestión y colocación de empleo.
- **Servicios relacionados:** son los servicios que tienen como fin brindar información sobre oportunidades laborales; prestados por personas jurídicas cuya actividad principal corresponda al desarrollo de actividades de gestión y colocación de empleo.

- Servicios adicionales: son aquellos servicios ofrecidos a los empleadores que facilitan la selección de personal, distintos de los básicos, asociados y relacionados. (Tomados del artículo 26 de la Ley 1636 de 2013).

Ejemplo:

1. Aplicación y evaluación de pruebas psicotécnicas como criterio de selección
2. Visita domiciliaria
3. Investigación y validación de datos, antecedentes, experiencia laboral
4. Habilidades y competencias de los oferentes
5. Talleres de selección por competencias
6. Visitas a los puestos de trabajo
7. Estudios de seguridad
8. Aplicación de pruebas de referenciación
9. Investigación de hábitos de pago
10. Consultoría en gestión estratégica del talento humano enfocada a la evaluación de necesidades de personal
11. Aplicación de pruebas mediante polígrafo
12. Evaluación del potencial profesional.

Gráfica 11. Flujo del servicio de intermediación laboral



Fuente: UASPE.. Documento de lineamientos para la Operación de los Centros de Empleo

Resultados

El analista debe determinar cuáles son los resultados formales de cada decisión. Pueden presentarse resultados en función al valor de utilidad que asigna cada participante a una acción, o haciendo mención a los resultados materiales en conjunto (Ostrom, 2015). El primero, lo haremos aplicando una encuesta a las distintas agencias de empleo, y para el segundo, se tomarán los resultados del reporte que tenga la entidad que administra la red de agencias de empleo. Asimismo, serán analizados los costos y beneficios que cada resultado puede producir para identificar, como lo plantea Ostrom, si estos generan algún tipo de recompensas o castigos.

Gráfica 12. Comparativo de indicadores de gestión y colocación por tipo de actores encuestados

INDICADORES DE GESTIÓN Y COLOCACIÓN RED DE PRESTADORES SPE Bogotá D.C feb-18				
Tipo de Prestador	Inscritos	Remitidos	Orientados	Colocados
COMPENSAR	231.917	193.951	80.374	18.917
GENTE ESTRATEGICA DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO	178.048	18.332	1.967	8.614
AGENCIA DE EMPLEO ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ	93.295	34.024	14.983	6.170
AGENCIA PÚBLICA DE EMPLEO SENA	792.537	1.973.826	188.563	384.884
TOTAL MUESTRA (4 AGENCIAS)	1.295.797	2.220.133	285.887	418.585
TOTAL RESTO DE AGENCIAS	2.712.443	1.125.091	129.897	86.088
TOTAL BOGOTA	4.008.240	3.345.224	415.784	504.673

Fuente: Indicadores de Gestión y Colocación. UASPE: Corte enero 2015 - febrero 2018

En lo relacionado con los logros más significativos de la Política del Servicio de Empleo en la ciudad de Bogotá, de acuerdo a las cifras reveladas por el Observatorio de la Unidad de Empleo se tiene que «de enero de 2015 a febrero de 2018, se registraron en todas las agencias de empleo de la ciudad un total de 4 millones de hojas de vida y se colocaron 504 mil personas. Frente al total nacional, Bogotá concentra el 36 % de los inscritos y el 32 % de las colocaciones».

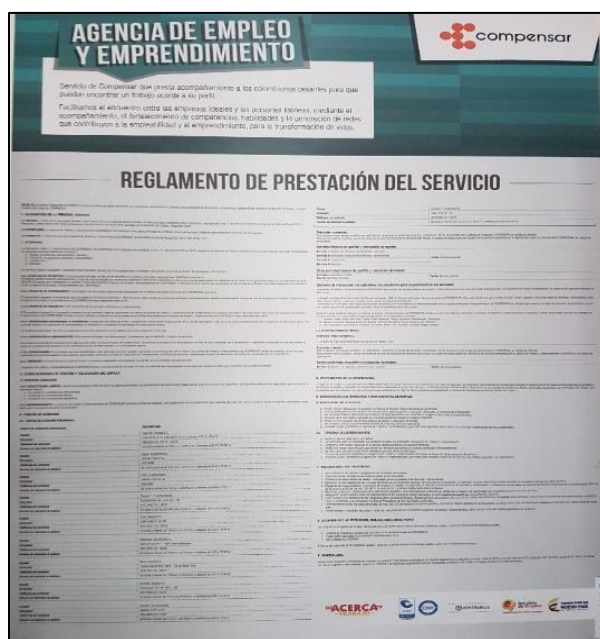
Control

La variable *control* bajo el Modelo de IAD es entendida como la capacidad que tiene un individuo para influir en el resultado, y esta capacidad puede ser distinta en cada situación de acción que él participe. Existe, de parte del participante, nivel de oportunidad, control y poder. El *control* que posee un participante sobre determinada acción-resultado puede variar desde una posibilidad extremadamente reducida de influir hasta una alta probabilidad de hacerlo (Ostrom, 2015).

En el caso de nuestra situación de acción, según un informe de auditoría adelantado por la Unidad del Servicio Público de Empleo, el 88,9 % de las agencias de empleo visitadas planifican y definen su población objetivo (oferentes y demandantes) así como establecen métodos de comercialización y comunicación con el mercado (UAESPE, 2015). Ello significa que las agencias de empleo tienen un control moderadamente alto sobre cada acción que realizan gracias a sus estrategias de planeación.

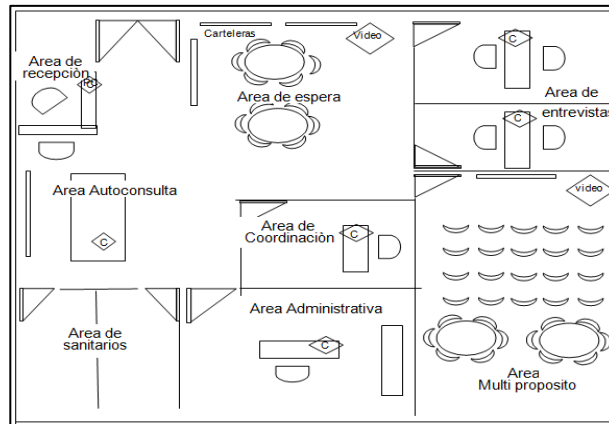
Cada agencia de empleo debe tener, como mínimo, indicadores de los servicios de gestión y colocación, mapa de procesos y procedimientos, un reglamento de servicio e incluso una planimetría de su centro de empleo. Esto permite que cada agencia pueda incidir y controlar sus resultados. Todo lo anterior se convierte en requisitos necesarios para su autorización como prestadores del servicio de intermediación laboral.

Gráfica 13. Reglamento de prestación del servicio Compensar



Fuente: imagen tomada en un centro de empleo de Compensar.

Gráfica 14. Organización física de un Centro de Empleo



Fuente: UASPE. Documento de lineamientos para la Operación de los Centros de Empleo.

Información

La variable *información* bajo el Modelo de IAD es entendida como el conocimiento total (información completa) o parcial (información incompleta) que un participante puede tener sobre la situación de acción.

[...] es decir, del número de participantes, de las posiciones, los resultados, las acciones disponibles, el modo como las acciones están vinculadas con el resultado (y, por tanto, la certidumbre, el riesgo o la incertidumbre del vínculo), la información de la que disponen los otros jugadores y las recompensas de los mismos. (Ostrom, 2015:94).

La información completa, a su vez, la autora la clasifica en información perfecta e imperfecta. Para Ostrom (2015) la teoría de la información completa perfecta y el comportamiento racional son herramientas valiosas de análisis institucional para situaciones de acción como mercados abiertos centrados en resultados materiales; sin embargo, para el estudio de situaciones en las que se hace énfasis, en «el tipo de información que poseen los participantes, la estructura de preferencias de los mismos y el procedimiento que emplean para elegir entre unas acciones y otras» (p. 150) adquiere gran relevancia la teoría de la

información imperfecta, porque permiten analizar y explicar de una manera más acertada la realidad del comportamiento humano.

Según Ostrom, una situación de acción se caracteriza por información completa imperfecta cuando se asume que «el individuo tiene acceso al conocimiento de la estructura completa de la situación, pero no tiene acceso al conocimiento de todos los movimientos que los demás participantes han efectuado antes de un determinado movimiento». (Ostrom, 2015:94). En lo relacionado con la información incompleta, la autora (2015) la define como información escasa que los participantes tienen sobre acciones y resultados, y su vinculación.

Para efectos del presente análisis, atendiendo los conceptos propuestos por Ostrom, se parte de la suposición de información completa imperfecta; ello teniendo en cuenta que no estamos ante un caso de mercado competitivo centrado en resultados materiales, todo lo contrario, con la implementación de la Ley 1636, específicamente en lo relacionado con la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo, se pasó de un esquema de relaciones competitivas a relaciones colaborativas en las que se comparten reglas, información, usuarios, conocimiento y experiencias, entre otros.

Costos y beneficios

En este componente, la autora llama la atención sobre la importancia de realizar en el análisis institucional una distinción entre «el resultado material, la recompensa (o sanción) externa y la valoración que un participante asigna a la transformación material y a las recompensas o sanciones externas» (Ostrom, 2015:96).

En el marco IAD, los beneficios y costos pueden ser entendidos como la distribución de:

[...] recompensas y sanciones a los participantes que se encuentran en determinadas posiciones dependiendo del camino emprendido para alcanzar un determinado resultado. Los costos y beneficios son acumulativos. Las recompensas y sanciones externas que se asignan a los resultados incluyen las recompensas (beneficios monetarios) o sanciones (impuestos o multas) que se asignan a las acciones llevadas a cabo a lo largo del camino que conduce al resultado. (Ostrom, 2015:95).

Ahora bien, la valoración (positiva o negativa) que los individuos pueden asignarle, en una misma situación, tanto a las acciones como a los resultados, denotan que las preferencias de los individuos involucran lo que Ostrom denomina *valoraciones intrínsecas*, entendidas como el «valor interno que los individuos asocian a los componentes de transformación y

recompensas objetivas» (Ostrom, 2015:97) y que explican el que en muchos dilemas sociales se identifiquen relaciones colaborativas y de cooperación.

Para el Servicio Público de Empleo, la Ley 1636, en los artículos 38 y 39, establece lo relacionado con multas y sanciones del siguiente modo:

Artículo 38. Multas y sanciones. Las personas naturales o jurídicas, ya sean de carácter público o privado, que ejerzan la actividad de gestión y colocación de empleo sin la previa autorización otorgada por el Ministerio del Trabajo, serán sancionadas, por esta entidad, con una multa equivalente al monto de uno (1) a cinco mil (5000) salarios mínimos legales vigentes, que le será impuesta por el respectivo funcionario administrativo, sin perjuicio de las demás acciones legales a que haya lugar. Si persisten en el ejercicio indebido de la actividad de colocación, el Ministerio del Trabajo podrá imponer multas sucesivas.

A igual sanción estarán sujetas las personas jurídicas autorizadas como agencias de gestión y colocación de empleo o bolsas de empleo, que incumplan los principios y obligaciones establecidos para la prestación del servicio público de Empleo o incurran en las conductas prohibidas, que establecen las disposiciones legales y regla-mentarias para la prestación de los servicios de gestión y colocación de empleo.

Artículo 39. Sanciones. El Ministerio del Trabajo sancionará con suspensión o cancelación de la autorización de funcionamiento a las agencias de gestión y colocación de empleo de carácter público o privado, cuando haya reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones y en la violación de las prohibiciones establecidas en la respectiva reglamentación. (Subrayado fuera de texto).

De este modo, la Ley 1636 entró a regular un servicio que venía siendo prestado por diferentes agentes de intermediación bajo un esquema de libre mercado. Cuando inició la implementación de la Ley en el año 2013, la percepción de los arreglos institucionales efectuados por el Estado, en los prestadores públicos del servicio fue diferente a la de los privados; los primeros vieron en este desarrollo legal e institucional una alternativa de articulación y coordinación para la prestación de un servicio que debía ser transparente y gratuito. Por su parte, los privados, en la medida en que fueron obligados, entre otros, a autorizarse a través del Servicio Público de Empleo, a compartir información, a crear o adecuar espacios físicos dando cumplimiento a los requisitos establecidos por el SPE, al inicio no recibieron muy bien estos nuevos requisitos para seguir prestando el servicio de intermediación laboral, ya que el Estado entró a regular e intervenir en su negocio. La valoración intrínseca

que hoy tienen las agencias de gestión y colocación, especialmente las privadas, ha cambiado resaltando los aspectos positivos de la nueva política de intermediación laboral en su quehacer diario.

En la página <www.serviciodeempleo.gov.co> se puede conocer el listado de prestadores autorizados por el SPE para la gestión y colocación, y el listado de agencias de empleo identificadas como ilegales, que cobran por servicios de intermediación laboral. Poca información existe sobre multas y sanciones aplicadas a las Agencias de Gestión y Colocación que no cumplen con lo establecido en las normas. A continuación, la imagen evidencia cómo desde el SPE se exponen las agencias que incumplen lo regulado por esta entidad.

Grafica 15. Publicidad de sanción para Agencias de Empleo ilegales



Fuente: Imagen tomada de la página web <<http://www.serviciodeempleo.gov.co/>>.

La interacción entre los participantes: Acción colectiva

Existe una contradicción entre las elecciones individuales basadas en intereses egoístas y las elecciones públicas que maximizan el bienestar general; es un constante choque que crea conflictos y tensiones sociales. Para enfrentarlos, los individuos requieren de un orden institucional que proporcione reglas aceptadas por todos y que, por medio de acuerdos y negociaciones, se privilegie la coordinación y cooperación entre los individuos (Ayala, 1999).

Según Douglas North (1993) se puede dar una mayor conducta cooperativa cuando los individuos actúan repetidamente, cuando tienen amplia información recíproca y cuando el grupo es relativamente pequeño (p. 24). En este mismo sentido, Olson (1965) argumenta que

no es suficiente el supuesto de beneficio común para que se dé una acción colectiva a menos que exista un número reducido de individuos o que exista algún mecanismo de coerción o incentivo para que los individuos actúen colectivamente en favor del interés del grupo.

La teoría de acción colectiva es uno, más no el único, de los elementos claves para el estudio y entendimiento de la política pública; su principal contribución está en que:

[...] permite identificar la manera como los individuos forman o no coaliciones capaces de defender, apoyar o derrumbar un determinado programa de política pública [...] lo que amplía la forma tradicional de ver las políticas públicas desde el Estado como actor principal de toma de decisiones (Villaveces, 2009:7).

Para el presente trabajo se retoma el concepto que Elster (1985) citado por Villaveces (2009:8) hace sobre la acción colectiva; el autor la define como: «la elección por todos y o por la mayoría de los individuos de la línea de acción que, cuando es elegida por todos o por la mayoría de los individuos, conduce al resultado colectivamente mejor». Para Villaveces (2009) la acción colectiva puede ser espontánea o coordinada en busca de resolver conflictos de asignación o dificultades en la interacción de los agentes. Asimismo, puede ocurrir una vez, o de manera recurrente, de acuerdo al problema que busca enfrentar.

Los diversos estudios y análisis realizados por autores como Olson, Elster, Kahan y Ostrom, entre otros, en torno a la relación entre política pública y acción colectiva, demuestran la estrecha relación existente. Es así como bajo la mirada de los economistas, cuyo principal sustento teórico es la teoría de la acción racional y los supuestos de Olson, se «privilegia la lógica de la acción colectiva, determinada por los incentivos económicos de cooperar» (Villaveces, 2009:7). Bajo este enfoque, como lo menciona Villaveces (2009) en el momento de buscar y aportar colectivamente para un beneficio común, si no hay algún mecanismo de coerción que lo obligue, o de ganancias individuales que pueda tomar, los individuos fallan.

Estos postulados económicos —cuyos vacíos en términos de cómo se genera y mantiene la cooperación por vías diferentes a la coerción y que no han podido ser solucionados bajo la lógica de individuos racionales— encuentran su complemento en autores como Kahan, Elster y Ostrom, quienes resaltan «la capacidad que tienen los elementos de cohesión, reciprocidad, creencias e identidades para concebir una cooperación quizás más estable y real que no es el resultado de un cálculo económico» (Villaveces, 2009:20).

El Modelo IAD de Elinor Ostrom, a partir de los estudios de problemas de acción colectiva asociados a Recursos de Uso Común (RUC) aporta importantes elementos en la construcción de una «teoría de acción colectiva autoorganizada, a fin de complementar las

teorías existentes de la acción colectiva organizadas desde el exterior: la teoría de la empresa y la teoría del Estado» (Ostrom, 2000:102).

Ostrom (2015) manifiesta que se requiere algún tipo de acuerdo que logre agrupar a los individuos bajo un esquema de cooperación condicionada. «Un requisito clave para cooperar con éxito es que los cooperadores condicionales sean capaces de encontrarse unos a otros, ya sea mediante vínculos espaciales o institucionales» (Ostrom, 2015:233).

La autora es enfática en señalar que:

Lo que falta en la caja de herramientas del analista político —y en el conjunto de teorías aceptadas y bien desarrolladas de la organización humana— es una teoría de acción colectiva especificada de manera adecuada mediante la cual un grupo de notables podrían organizarse de manera voluntaria para retener los excedentes de sus esfuerzos» (Ostrom, 2000:56).

Ostrom, basada en el estudio de los RUC, afirma que es posible que se generen «instituciones estables de autogestión si se resuelven los problemas de provisión, credibilidad y supervisión» (Ostrom, 2000:15). Los estudios de caso expuestos en su obra *El Gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*, son claros ejemplos de los «muchos arreglos institucionales que han sido creados, modificados, supervisados y sustentados por los usuarios de los RUC renovables con el fin de constreñir el comportamiento individual, que de otro modo reduciría los rendimientos conjuntos de la comunidad de usuarios» (Ostrom, 2000:5).

Para Ostrom, las instituciones son fundamentales en los procesos de acción colectiva. Ellas son definidas por la autora como:

[...] los conjuntos de reglas de trabajo (o reglas en uso)¹ que se utilizan para determinar quién tiene derecho a tomar decisiones en cierta área, qué acciones están permitidas o prohibidas, qué reglas de afiliación se usarán, qué procedimientos deben seguirse, qué información debe o no facilitarse y qué retribuciones se asignarán a los individuos según sus acciones. Todas las reglas contienen prescripciones que permiten, prohíben o requieren alguna acción o resultado» (Ostrom, 2000:94).

¹ Nota de los traductores del texto de la autora: «la autora habla de *rules-in-use* como sinónimo de *working rules*. Consideramos que el primer término es más claro y se ajusta mejor al sentido del texto, por lo que hemos traducido *working rules* por “reglas de uso”».

En la medida en que los individuos se desenvuelven y actúan en el marco de reglas establecidas, Ostrom (2000) distingue tres niveles de reglas que afectan las acciones realizadas y los resultados obtenidos por los actores: las reglas operativas, las reglas de elección colectiva y las reglas de elección constitucional.

En este sentido, como lo afirma Schlager (1996) citado por Villaveces (2009:17) las acciones de los individuos podrían desarrollarse en tres niveles:

1) nivel operativo, relacionado con acciones directas del individuo en relación con el medio físico; 2) nivel de elección colectiva, nivel en el cual los individuos establecen las reglas que gobiernan su nivel operativo de acción; y, 3) nivel de elección constitucional, nivel en el cual las reglas y los procesos para una toma de decisión autoritativa y colectiva se establecen.

Sin duda alguna, el orden institucional adquiere relevancia en tanto elemento clave que proporciona reglas aceptadas por todos y que, por medio de acuerdos y negociaciones, se privilegia la coordinación y cooperación entre los individuos (Ayala, 1999). Este autor afirma que «la efectividad de una institución depende no sólo de sus objetivos y aceptación social, sino también de su capacidad para estimular un comportamiento más cooperativo de los individuos» (1999:74).

Es claro que la propuesta de los autores aquí mencionados hace «compatible la racionalidad individual con la cooperación a través de lo que denominan normas sociales, mediante las cuales se ofrecen elementos de confianza y credibilidad que permite la cooperación» (Villaveces, 2009:12). En este sentido, como lo afirma Villaveces (2009) el alcance de la cooperación se da por la credibilidad en la norma social y la capacidad de hacerla cumplir, mas no por el cálculo racional que haga el individuo.

Los argumentos expuestos ponen en evidencia la importancia, en el Modelo IAD, de «introducir la lógica de la acción colectiva al análisis de las políticas públicas, para entender la formación de los intereses e incentivos de los actores, donde la institucionalidad, en un sentido amplio, sea también tenida en cuenta» (Villaveces, 2009:21). La institucionalidad juega un papel sustancial, toda vez que moldea comportamientos y contribuye en los procesos de cooperación bajo situaciones de acción colectiva.

Al proponer que la política pública del Servicio Público del Empleo moldea el comportamiento de los actores que bajo su marco intervienen, estamos intentando aportar al debate de si existe interrelación entre la política pública y la acción colectiva, por tal motivo consideramos a esta última como una categoría de análisis dentro del modelo IAD.

En conclusión el Modelo IAD se convierte en una importante herramienta de análisis institucional, porque permite entender cómo, a través de las instituciones, se puede afectar positivamente el comportamiento de los distintos actores hacia una actitud más colaborativa y cooperativa. El propósito final del modelo es explicar de qué manera el conocimiento personal fragmentado y distribuido en una comunidad se convierte en conocimiento común (Ostrom, 2015:28).

Sin embargo, el análisis que haremos a los participantes directos de la política del Servicio Público de Empleo, conocidos como agencias de intermediación laboral, parte de la recomendación hecha por Ostrom (2015): «examinar primero la estructura de la situación, para luego preguntarnos cómo interactuarían en ella los participantes a lo largo del tiempo» (p. 249).

ESTUDIO DE CASO: LAS NUEVAS RELACIONES DE COLABORACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE LAS AGENCIAS DE EMPLEO

Se realizó una encuesta con quince preguntas que responden a cada una de las siete categorías de análisis propuesto por el Modelo Marco de Análisis y Desarrollo Institucional. Esta encuesta se aplicó a los directores o coordinadores de las agencias de gestión y colocación seleccionadas en la ciudad de Bogotá. Se tomó una muestra de cinco agencias diferentes en su tipología:

1. **Agencias Públicas:** SENA y Agencia de Empleo del Distrito Capital
2. **Agencia Mixta:** Caja de Compensación Compensar
3. **Agencias Privadas:** Universidad Autónoma y Gente Estratégica de Formación para el Trabajo, SAS.

Situación de Acción

Las distintas Agencias de Empleo interactúan e intercambian servicios e información bajo un mismo espacio social conocido como el Servicio Público de Empleo. Según las respuestas emitidas por las agencias encuestadas, todas resaltan alguna funcionalidad de la política; la mayoría reconocen el aporte hecho por esta al establecimiento de un marco jurídico claro y preciso para el funcionamiento de la intermediación laboral en Colombia, lo que ha implicado reglas y deberes claros para el cumplimiento de sus funciones.




Una de las agencias de empleo privadas que fue encuestada (Gente Estratégica de Formación para el Trabajo, SAS) señaló como beneficio o funcionalidad de la política «que la

población vulnerable ahora logra una primera vinculación a la vida laboral de manera más eficiente», gracias a que el marco jurídico ha creado incentivos para que las empresas vinculen a población vulnerable, como madres cabeza de familia, jóvenes, población en condición de discapacidad, víctimas, y otras.

Participantes y posiciones

La caracterización de los actores, se realiza de acuerdo a ciertos atributos compartidos. En nuestro estudio de caso, tenemos la identificación de la red de agencias de empleo que funcionan en la ciudad de Bogotá y sus puntos de atención distribuidos por toda la ciudad.

Gráfica 16. Caracterización Agencias de Empleo en Bogotá

<div>  Servicio de Empleo <div>   </div> </div>						
Red Pública y Mixta						
Ciudad	Prestador	Centro De Empleo	Punto Con Atención Restringida	Punto De Información	Punto De Servicios	Total General
BOGOTÁ	ALCALDÍA DE BOGOTÁ D.C	1			5	6
	CAFAM	6		2		8
	COLSUBSIDIO	5	1			6
	COMFACUNDI	1				1
	COMPENSAR	4				4
	SENA	3				3
Total BOGOTÁ		20	1	2	5	28
Privados						
Ciudad	Prestador	Punto Con Atención Restringida	Punto De Información	Punto De Servicios	Total General	
BOGOTÁ	ABX PETRA COLOMBIA	1			1	
	ACCIÓN DOMESTICAS DE COLOMBIA	1			1	
	ACKERMANN BEAUMONT COLOMBIA	1			1	
	ADECCO			2	2	
	ANGELA JÁCOME CONSULTING	1			1	
	ARISTOS CONSULTORES DE GERENCIA	1			1	
	ARQUIUS COLOMBIA S.A.S (NORMANBROADBENT)	1			1	
	ASOCIACION DE EGRESADOS DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES	1			1	
	BOYDEN DE COLOMBIA CONSULTORES EJECUTIVOS LTDA	1			1	
	CAREER MANAGEMENT CONSULTANTS - CMC	1			1	
	CONEXIÓN OUTSOURCING SAS			1	1	
	CONSULTORES ORGANIZACIONALES	1			1	
	CORPORACIÓN MINUTO DE DIOS			2	2	
	CORPORACIÓN UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS-UNIMINUTO	1			1	
	CORPORACIÓN VOLVER A LA GENTE			1	1	
	CP GROUP LATAM COLOMBIA LTDA	1			1	
	CRISTINA HERRERA	1			1	
	EFFECTIVE MANAGEMENT CONSULTING S.A.S.	1			1	
	EGON ZEHNDER	1			1	
	EXECUTIVE ACTION CONSULTING	1			1	
	FUNDACION UNIVERSITARIA KONRAD LORENZ	1			1	
	GARRIDO Y ASOCIADOS ABOGADOS SAS	1			1	
	GENTE ESTRATEGICA DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO			1	1	
	GLOBE 24-7 INC COLOMBIA SAS	1			1	
	KORN FERRY INTERNATIONAL COLOMBIA	1			1	
	LABORINTOS S.A.S			1	1	
	LALLEGO S.A.S			1	1	
	LEADERSHIP	1			1	
	LG CONSULTORES	1			1	
	MANDO MEDIO S.A.S			1	1	
	MANPOWER PROFESSIONAL LTDA		1	2	3	
	SOCIEDAD SALESIANA INSPECTORÍA BOGOTÁ			2	2	
	SPENCER STUART ANDINA	1			1	
	TASA WORLDWILDE S.A			1	1	
	UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA	1			1	
	VINCULADOS A SU ESTRATEGIA S.A.S			1	1	
	WORLD MANAGEMENT ADVISORS- AMROP	1			1	
	YOUR HOME ASSISTANCE S.A.S			1	1	
Total BOGOTÁ		25	1	17	43	

Fuente: Caracterización de prestadores en el mes de octubre 2017. Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo.

Las agencias públicas de empleo encuestadas manifiestan sentirse en ventaja en relación con el resto de agencias, según los encuestados, por el apoyo institucional que existe de parte del Estado y por la facilidad que tienen para hacer alianzas tanto con entidades públicas como privadas. En el caso de las agencias privadas o mixtas, algunas mencionan que existen aspectos que las ponen en desventajas con el resto de agencias de empleo, por ejemplo, Compensar afirma «que la restricción en términos de cobertura es una desventaja porque no pueden gestionar la colocación de empleo en una ciudad distinta a Bogotá», a pesar de contar con la posibilidad de tener alianzas con empresas de otras ciudades que demandan este servicio. Dificultad que no tiene la Agencia Pública del SENA quien tiene sedes en cada uno de los 32 departamentos, y funciona en red.

Asimismo, se identificaron ventajas de acuerdo a la población objetivo que atienden, por ejemplo, la Agencia de Empleo de la Universidad Autónoma, quien solo presta su servicio a estudiantes o egresados, identifica, como ventaja, el manejo exclusivo de ofertas para este tipo de población.

También se identificaron ventajas de acuerdo al servicio especializado que se presta. Gente Estratégica de Formación para el Trabajo señala como ventaja la formación en «competencias blandas (autoestima, autorreconocimiento) a grupos minoritarios».

Acciones

Todas las agencias de empleo encuestadas manifiestan prestar los servicios básicos de gestión y colocación, los cuales son un requisito legal para certificarse como prestadoras del servicio de intermediación laboral.

Las agencias de carácter público manifiestan que «ofrecen a sus usuarios servicios complementarios como son los de formación y capacitación en áreas específicas según demande el mercado laboral».

Por su parte, las agencias de carácter privado coinciden en señalar que los servicios complementarios como el apoyo psicológico prestado es un servicio fundamental en el proceso de colocación.

Resultados

Según esta categoría de análisis, propuesta por Ostrom, existen dos tipos de resultados que pueden presentarse; uno, de carácter material o general, y otro, en función del valor de utilidad que le da cada participante. Los primeros resultados son las estadísticas que tiene la

Unidad de Empleo en relación con los resultados obtenidos para cada acción por agencia de empleo (inscripción, orientación, preselección, remisión y colocación); los otros resultados se reflejan en función de la utilidad que cada participante otorgue a las distintas acciones desarrolladas por ellos en su labor de gestión y colocación.

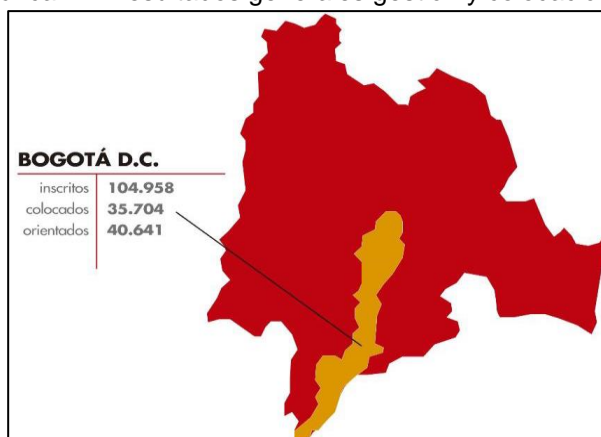
Las encuestas reflejan que las acciones que mejores resultados obtienen no son las mismas que las agencias consideran más importantes en su labor. En este sentido, la mayoría de agencias de empleo identificó la *inscripción* como el servicio en el que se ha obtenido mejores resultados. Sin embargo, consideran que el resultado más importante en su labor de gestión y colocación es la *orientación* (3 agencias) o la *colocación* (2 agencias).

En lo relacionado con la *orientación*, las agencias que optaron por esta respuesta, señalan de manera enfática que este servicio es el que «influye en que sea exitoso el trámite y la selección».

Por su parte, las agencias que identifican la *colocación*, como el resultado más importante en su labor de gestión y colocación, argumentan que es allí donde se logra culminar toda la cadena del servicio ofertado por las agencias de empleo y es en esta etapa donde las personas logran cumplir con su expectativa de encontrar un nuevo empleo. No obstante, es la actividad más difícil porque esta no depende de la agencia de empleo, sino de la empresa, pues es quien escoge entre uno u otro candidato remitidos.

En este sentido, la Agencia de Empleo de Compensar y la Agencia de Empleo del Distrito señalan, en su orden, que el 67 % de las personas orientadas logran encontrar un empleo, mientras que la segunda agencia señala que este indicador es del 16 %.

Gráfica 17. Resultados generales gestión y colocación en Bogotá



Fuente: Boletín 64 de coyuntura laboral regional ciudad Bogotá. Observatorio Servicio Público de Empleo.

Control

Según el modelo IAD, esta categoría de análisis se refiere al control que tiene una agencia de empleo sobre una determinada acción. Con la encuesta se pudo identificar que las agencias de empleo planean y desarrollan estrategias a través de las cuales logran incidir en sus resultados.

La mayoría de encuestados respondieron tener estrategias orientadas a mejorar sus servicios de Gestión y Colocación, como son: establecer alianzas con sectores productivos de la ciudad o crear rutas especiales y diferenciales para focalizar su labor; realizar labores de acompañamiento personalizadas, lo que incluye efectuar visitas para verificar el rendimiento de las prácticas y buscar la colocación; incluso, hay agencias, como la de Compensar, que tienen sus propias metas para tratar de controlar sus servicios y mejorar de esta manera sus resultados.

Información

Este es uno de los elementos en los que se refleja el mayor aporte hecho por la nueva Política del Servicio Público de Empleo a la labor que desempeñan las agencias de colocación en el mercado laboral. Sin duda alguna, compartir información que antes era de propiedad de cada agencia de empleo y generar mayores posibilidades de interacción entre estos actores son dos aspectos fundamentales que permiten dinamizar el servicio de intermediación laboral. SISE es un claro ejemplo de un instrumento desarrollado por el Estado para que las distintas agencias de empleo puedan alojar en un mismo espacio hojas de vida y vacantes.

Gráfica 18. Plataforma de registro de vacantes



Fuente: Imagen tomada de la página web <<http://www.buscadordeempleo.gov.co/>>.

Un primer aspecto que se ha de resaltar, de acuerdo a las respuestas de los encuestados, es el reconocimiento a la Unidad del Servicio Público de Empleo como la instancia a través de la cual se interactúa con otras agencias de colocación. Esto refleja el papel orientador y articulador que viene desempeñando esta entidad.

Asimismo, conocen la institucionalidad y la reglamentación bajo las cuales operan, el tipo de agencias existentes y el tipo de servicios prestados, pero no tienen mayor conocimiento de las acciones desarrolladas en la labor de gestión y colocación de las diferentes agencias de intermediación laboral ni sobre sus resultados. Esto, tal vez, esté relacionado con el hecho de que bajo un esquema de relaciones cooperativas y complementarias no se considere necesario el conocimiento de todos los movimientos de las diferentes agencias, porque no son competencia, sino aliadas, en el mercado laboral.

Los encuestados también manifiestan aspectos positivos, en relación con la ampliación de los canales de comunicación entre los distintos actores. Agencias, como la del Distrito, mencionan «que el Estado ha favorecido la comunicación permanente entre estas, gracias a los distintos encuentros, ferias y mesas de trabajo que permanentemente se realizan para el intercambio de experiencias y revisión de buenas prácticas».

Asimismo, la totalidad de encuestados manifiesta conocer algún aspecto (en la mayoría de casos, todos) de la estructura de la política, como tipo de agencias existentes, tipos de servicios prestados por las agencias, resultados obtenidos, reglamentación, incentivos o sanciones. Esto evidencia el reconocimiento a la institucionalidad existente.

Gráfica 19. Convocatoria Feria Nacional de Empleo



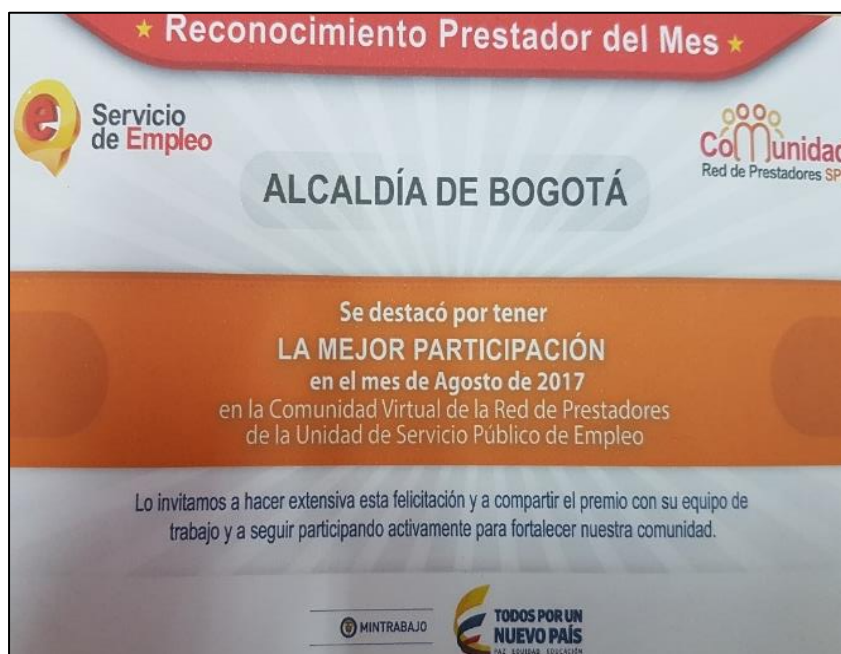
Fuente: Imagen tomada de la página web: <http://www.serviciodeempleo.gov.co/>.

Costos y beneficios

Con la entrada en vigencia de la nueva estructura del sistema de intermediación laboral, todas las agencias encuestadas señalan que incurrieron en una serie de costos, principalmente, de carácter operativo y financiero; es de mencionar que la gran mayoría de agencias, antes de los ajustes institucionales hechos a la política, se encontraban funcionando pero prestaban unos servicios restringidos y con poca cobertura, motivo por el cual tuvieron que ajustar sus procesos e incluso incurrir en gastos para mejorar sus espacios físicos, contratar nuevo personal y mejorar su tecnología, para, de esta manera, cumplir con los requisitos mínimos que establece el nuevo marco institucional creado, cuando quiera autorizarse una agencia para prestar los servicios de gestión y colocación de empleo.

En relación con los beneficios, la encuesta muestra que, con excepción de una agencia, no se conoce de la existencia de incentivos o restricciones para premiar o sancionar su labor. La Agencia Pública de Empleo del Distrito manifestó que, por sus buenos resultados, la Unidad del Servicio de Empleo, entidad encargada de administrar la Red, le otorgó un diploma de reconocimiento a la agencia y, como motivación por la labor desarrollada, les entregó a los trabajadores boletas para cine.

Gráfica 20. Diploma de reconocimiento



Fuente: Imagen tomada al diploma original de la Agencia de Empleo del Distrito Capital.

La interacción entre los participantes: Acción colectiva

El neoinstitucionalismo y el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional coinciden en definir a la acción colectiva como un elemento estructurante en la interacción de los actores. La creación de un orden institucional que proporcione reglas y normas aceptadas por todos, contribuye a generar coaliciones y acuerdos para llegar a elementos comunes que beneficien a todos los participantes.

Las agencias de empleo encuestadas señalan que la puesta en marcha de la nueva Política del Servicio Público de Empleo ha favorecido la cooperación y las relaciones colaborativas entre las distintas agencias; como se ha demostrado a lo largo de este capítulo, esto guarda una estrecha relación con la obligatoriedad del cumplimiento de las disposiciones establecidas en el marco legal y a las diferentes estrategias diseñadas e implementadas por la UASPE, pero también con las valoraciones intrínsecas favorables que estos actores realizan, a partir de los resultados que han obtenido en la prestación del servicio, bajo un esquema mucho más articulado.

Este estudio, además de identificar las relaciones colaborativas que se generaron a partir de las reglas formales, nos ha permitido obtener indicios de aquellos comportamientos cooperativos que surgen a partir de iniciativas propias y que se vienen construyendo con el transcurrir de la prestación del servicio y de acuerdo a las necesidades a las que las agencias de intermediación se enfrenta diariamente. Aquí es importante precisar que si bien son pocas las iniciativas identificadas, lo que puede estar relacionado con lo joven de la política (5 años de implementación), así como el tamaño de la muestra seleccionada para el desarrollo de las encuestas, éstas iniciativas son una clara evidencia de la construcción de sus propias reglas (en el marco de la legalidad) a partir de la autogestión, lo que dan importantes señales sobre los cambios de comportamiento, pasando de relaciones competitivas e individualistas a relaciones colaborativas y complementarias.

En este orden de ideas, una primera iniciativa que vale la pena resaltar es la denominada «**Comunidad Virtual**», concebida como un espacio digital donde las agencias de intermediación laboral interactúan permanentemente para intercambiar experiencias y los conocimientos que se van generando desde su quehacer diario. La agencia de empleo Gente Estratégica de Formación para el Trabajo, SAS y la agencia del Distrito coinciden en señalar que la nueva concepción que se ha desarrollado, frente a la labor de gestión y colocación, supera la visión competitiva; hoy en día esta es percibida como una labor complementaria en la que se comparten muchos aspectos porque «lo que realmente importa es que la gente se coloque y quede con empleo».

Otra importante propuesta desarrollada por las agencias de gestión y colocación es el **Servicio de Empleo en Áreas Metropolitanas**, iniciativa ejecutada por las agencias de empleo públicas y mixtas de las ciudades de Barranquilla y Bucaramanga pensada para hacer alianzas con los sectores productivos que se encontraban fuera de su jurisdicción, ubicados principalmente en municipios aledaños a las ciudades capitales, los cuales demandaban un número significativo de mano de obra residente de estas dos ciudades. Esta propuesta creó una red en cada área metropolitana la cual actúa como una sola agencia para estas ciudades. El Estado, por la realidad del mercado laboral de estas zonas del país, reglamentó y apoyó técnicamente la unión de estas agencias de empleo y hoy son un ejemplo y un modelo a seguir para otras regiones del país.

Por último, vale la pena señalar aquellas prácticas de colaboración propias de las agencias de empleo, las cuales se vienen generando en el marco de la implementación de las propuestas desarrolladas por la institucionalidad existente. Para explicar este caso, se retoma el “Modelo de Inclusión Laboral” establecido por la UASPE, para desarrollar rutas especiales de atención para población de difícil inclusión laboral como víctimas del conflicto armado, mujeres, jóvenes, población en condición de discapacidad entre otras, propuesta cuya implementación es opcional para las agencias de colocación. Es interesante este caso porque permitió observar que aquellas agencias que decidieron adoptar el modelo, mediante reuniones, mesas de trabajo, encuentros, incluso a través del chat, compartieron sus experiencias y aprendizajes señalando las mejores rutas para la implementación del modelo constituyéndose como un importante aporte a las buenas prácticas.

Uno de los principales propósitos del IAD es identificar si los actores inmersos en una situación de acción particular han encontrado beneficios mutuos que conllevan a no intentar modificar su estructura sino, por el contrario, a favorecer su permanencia y el *statu quo*, tal como fue creada por el marco institucional.

Las encuestas realizadas evidencian que la mayoría de agencias de empleo se sienten motivadas a formar parte de la red, porque define un marco jurídico claro y otorga una serie de beneficios, en algunos casos, de carácter económico, otros, de carácter operativo, pero el principal beneficio que otorga este nuevo marco institucional, según manifiestan las agencias de empleo, es permitir la existencia de una red de agencias que actúan como tal.

Otro aspecto que resaltan las agencias de empleo es que son involucradas en espacios de decisión donde se puede aportar en la construcción de nuevos elementos de la política pública. En este sentido han tenido la posibilidad de proponer nuevas iniciativas, como la

comunidad virtual o el Servicio de Empleo para las Áreas Metropolitana, las cuales han sido tenidas en cuenta por el Estado y funcionan con el apoyo del mismo.

Como puede evidenciarse, las agencias de empleo no se han visto interesadas en realizar ajustes de fondo a la política, todo lo contrario, le han aportado importantes elementos para su fortalecimiento, porque allí encuentran beneficios y apoyo por parte del Estado; conservando la estructura del servicio público del empleo, en la medida en que las interacciones han generado resultados productivos y favorables.

Beneficios o limitaciones de la Política del Servicio Público de Empleo

Antes de los arreglos institucionales, el sistema de intermediación laboral dependía de una agencia pública la cual era administrada por el SENA y algunas agencias privadas. Estas agencias de intermediación laboral actuaban de manera desarticulada. Por ejemplo, si una persona buscadora de empleo quería tener un mayor factor de éxito en su búsqueda de empleo tenía que registrar su hoja de vida en las distintas agencias, distinto en la actualidad, pues existe una plataforma única donde una persona registra su hoja de vida y varias agencias pueden tomar de allí el registro para llenar la vacante. Sumado a lo anterior, tenemos que los servicios de gestión y colocación en varias agencias tenían un costo para el usuario que buscaba empleo.

Bajo este contexto, varias agencias de empleo habían hecho de la intermediación laboral en Colombia un negocio muy lucrativo aprovechando la condición de los desempleados. Agencias privadas establecieron tarifas para los procesos de inscripción, orientación y preselección, restringiendo aún más el acceso a oportunidades de empleo para las personas desempleadas y, principalmente, para las personas en condición de vulnerabilidad por la falta de recursos para pagar los servicios de intermediación laboral. Asimismo, el acceso a la información de oportunidades de empleo también era muy costoso y de difícil acceso.

Como ejemplo de lo anterior puede mencionarse a <empleo.com>, una plataforma que brindaba una gama muy amplia de ofertas laborales. Sin embargo, eran quienes pagaran una membresía o afiliación, los que podían acceder a las mejores y más variadas ofertas de empleo. Otra dificultad que padecían las personas, cuando buscaban empleo, era que cada persona debía de registrar su hoja de vida en varias agencias de empleo al mismo tiempo, si quería tener mayores oportunidades de acceso a un empleo, lo que implicaba para él una inversión mayor de recursos; en tiempo y transporte, para trasladarse a las distintas agencias de empleo como el SENA o las agencias privadas de intermediación laboral.

Otro factor que afectaba el equilibrio del mercado laboral era la asimetría en la información. Esto ocasionó que ciertos agentes del mercado laboral tuvieran mayor poder de negociación en el momento de acceder a una oportunidad de empleo, por estar mejor informados que su contraparte; mientras que grupos poblacionales como las mujeres cabeza de familia, población discapacitada, trabajadores rurales, jóvenes, etc., eran los que menos acceso tenían a los canales de información de oportunidades laborales que existían en el país.

Con el ajuste institucional hecho al Servicio de Intermediación Laboral en Colombia, se generó toda una institucionalidad conocida como el Servicio Público de Empleo, con el fin de acoger bajo una misma red a los distintos prestadores del servicio de empleo, ya fuesen públicos, privados o mixtos. Bajo este esquema se crearon unos incentivos y beneficios, también restricciones, para los distintos agentes del mercado laboral que entraron a formar parte de la nueva estructura creada por el Estado.

Esta institucionalidad otorgó varias ventajas, entre otras, unir en una misma plataforma virtual las distintas ofertas de empleo independiente de su fuente de registro; mejorar el acceso a la información; estandarizar servicios básicos de gestión y colocación, para que todas las agencias, sin importar su carácter, ofrecieran los mismos servicios de manera gratuita a los desempleados: inscripción, orientación ocupacional, preselección y remisión.

De esta misma manera, se mejoraron los canales de comunicación, se amplió y democratizó el acceso a la información de los buscadores de empleo y de los desempleados. No obstante, uno de los aspectos más relevantes de esta nueva estructura institucional del Servicio Público de Empleo fue ampliar su cobertura y focalizar servicios en población de difícil inclusión laboral, como son las personas en condición de discapacidad, las mujeres cabeza de familia, las víctimas y los trabajadores rurales.

En el caso de los otros agentes del mercado laboral, que son los empresarios, se estableció de manera obligatoria el registro de sus vacantes para que tuvieran que hacer uso de la red del servicio público de empleo y acudieran a mecanismos de selección públicos, objetivos y transparentes, superando de esta manera la necesidad de tener una palanca para acceder a un empleo. Asimismo, se les empezó a ofrecer incentivos para el uso de los servicios de intermediación de la red en el momento de publicar y ocupar la vacante en su empresa, como el servicio de preselección y reentrenamiento de personal para mejorar la cualificación de los trabajadores seleccionados, disminuyendo de esta manera los costos en que debe incurrir un empresario en el momento de conseguir un perfil ajustado a sus necesidades laborales.

Estos ajustes institucionales también permitieron que muchas agencias de empleo empezaran a ofrecer servicios adicionales y especializados, para superar barreras de entrada al mercado laboral, las cuales impactan sobre un gran número de personas.

En nuestra investigación encontramos una interesante estrategia en este sentido, conocida con el nombre de Fondo de Oportunidades para el Empleo. Este programa lo lidera la entidad del Estado que administra la red de prestadores del servicio público de empleo conocida como Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, que tiene como premisa hacerles frente a las barreras de acceso al mercado laboral que existen. Estas barreras, según el programa, son de carácter individual, organizacional y de entorno. El programa persigue tres objetivos puntuales: *i)* diversificar la oferta de servicios de empleo; *ii)* fortalecimiento institucional de las agencias de empleo; y, *iii)* promover la articulación e integración entre las agencias de empleo. Esto se constituye en un apoyo directo que otorga el Estado al fortalecimiento de las agencias de empleo, quienes deben participar en una especie de concurso mediante la presentación de proyectos que cumplan ciertos requisitos que otorgan puntaje. Para el año 2017, el programa priorizó las agencias de empleo que se encuentran en cuatro departamentos: Chocó, Valle, Cauca y Nariño.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

Los arreglos institucionales que se generaron a partir de la expedición e implementación de la Ley 1636 de 2013 han sido fundamentales para transformar y moldear el comportamiento de las agencias de gestión y colocación de empleo. Los cambios institucionales han contribuido en la superación de las relaciones competitivas que caracterizaban el interactuar de las agencias de intermediación en el mercado laboral colombiano. Con esto se logró un avance hacia el establecimiento de relaciones colaborativas y complementarias. Que hoy en día las agencias de gestión y colocación compartan usuarios, información, experiencias, incluso percepciones, indica que se está avanzando en esta dirección.

Vale la pena precisar que esta transformación ha sido gradual, y va avanzando en la medida en que el Servicio Público de Empleo se va fortaleciendo y consolidando.

Un primer arreglo institucional que es importante mencionar, es la normativa y los lineamientos de política que se vienen implementando, a través de los cuales se promueven las relaciones cooperativas. El Estado entró a regular de una manera más contundente el Servicio de Intermediación Laboral, estableció un marco general con requisitos que deben ser

cumplidos para que una agencia de empleo se autorice. Estos, además, son objeto de seguimiento por parte de una entidad que se creó para tal fin, conocida como Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo.

Bajo este primer arreglo institucional, se institucionalizó en Colombia un modelo de intermediación laboral mixto el cual cuenta con prestadores tanto públicos como privados. El Estado no solamente regula las agencias de empleo, también presta el servicio de intermediación laboral a nivel nacional a través del SENA y a nivel territorial, la Ley habilitó a las Gobernaciones y Alcaldías para crear sus propias agencias de empleo; así mismo brinda apoyo a las distintas agencias de empleo, el cual se traduce en fomentar la articulación e interacción permanente entre los distintos prestadores del servicio. Son tres los instrumentos que se han desarrollado para tal fin la Red de registro de vacantes (SISE), la comunidad virtual y las distintas ferias y encuentros nacionales de prestadores de los Servicios de Gestión y Colocación.

El Estado ofrece apoyo económico y técnico a las distintas agencias de empleo, independiente de si son públicas o privadas. El primero se hace mediante un apoyo directo que se da a las agencias de entidades territoriales para la apertura de sus centros de empleo. Asimismo, tiene un fondo que se encarga de financiar ciertas estrategias a las agencias de empleo que postulan sus iniciativas. El segundo apoyo se hace mediante visitas y encuentros nacionales donde se intercambian experiencias exitosas y se brinda asistencia técnica para el ajuste de los procedimientos y la estandarización de los servicios básicos de gestión y colocación.

Lo anterior permitió ampliar la cobertura del servicio de intermediación laboral en varios sentidos. Primero, se aumentó y especializó el tipo de servicios de gestión y colocación que se prestan, en especial a la población vulnerable. Las agencias de empleo hoy ofrecen programas a madres cabeza de familia, a jóvenes, a víctimas, a población en condición de discapacidad y a la población campesina, pues son quienes presentan barreras de entrada al mercado laboral, mayores y diversas a las que tiene el resto de población. Segundo, con la facultad otorgada por la ley a las entidades territoriales, las cajas de compensación y las universidades para que pudieran crear su propia agencia de empleo, se aumentó la cobertura del servicio de intermediación laboral en todo el territorio nacional a través centros de empleo físicos, virtuales y móviles.

Un segundo arreglo institucional que vale la pena resaltar es el diseño y puesta en funcionamiento de un sistema de información público conocido inicialmente como Red Empleo y ahora como SISE. Este es administrado y operado por la Unidad Administrativa Especial del

Servicio Público de Empleo, que ha mejorado sustancialmente la disposición transparente, oportuna y rápida de información sobre las ofertas laborales. Los acuerdos de compartir la información entre las distintas agencias de empleo son percibidos actualmente, más allá de una obligación, como un aspecto fundamental que articula y une, bajo una misma red de información, a las distintas agencias de empleo. Porque en esta plataforma única, para gran parte de los prestadores (entes territoriales, cajas de compensación y algunas privadas, como son las bolsas de empleo) se registra la totalidad de hojas de vida y vacantes de todas las empresas, permitiendo en tiempo real sin importar la ciudad o agencia hacer la postulación a la oferta de empleo.

Antes de la Ley 1636, las agencias de intermediación laboral consideraban la información como uno de sus activos más importantes. Ella estaba segmentada entre las diferentes agencias de gestión y colocación quienes eran sus propietarias. Actualmente, la información es considerada un elemento clave para el funcionamiento eficiente del mercado laboral; ahí radica la importancia de que esta sea compartida por los diferentes agentes que la poseen.

Un tercer arreglo institucional, que ha tenido gran influencia en este cambio de comportamiento de las agencias de empleo, es la conformación de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo. Esta construcción institucional ha suscitado relaciones colaborativas y de cooperación, entre otras razones, porque al estar regulado por un sistema de autorizaciones implica, acatar las reglas y principios existentes (compartir información sobre vacantes, servicio gratuito, reportar estadísticas, entre otras) y el cumplimiento de unos estándares mínimos para la operación.

Pertenecer a una misma red hace que las agencias de gestión y colocación se sientan parte de un sistema integrado por actores legales, en el que se comparten además de reglas, información, servicios, aprendizajes, experiencias y usuarios. Se han evidenciado algunos casos en los que la cooperación ha sido promovida por estos actores, en el marco de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo, con el objeto de aumentar la capacidad de respuesta en ámbitos específicos, por ejemplo, poder ubicar a buscadores de empleos calificados especializados, en vacantes que exigen este tipo de perfil (SENA, 2013). Se puede concluir luego de analizar el funcionamiento de la Política del Servicio Público de Empleo que esta ha sido implementada en función de una red, bajo esta nueva estructura no hay cabida para que una agencia en términos individuales desarrolle sus servicios de gestión y colocación como lo venían haciendo antes de los arreglos institucionales hechos por el Estado

Colombiano, favoreciendo de esta forma el actuar colectivo y de manera articulada sin importar si son agencias públicas o privadas.

Por último, la creación de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público (UAESPE) se constituye en uno de los referentes institucionales más significativos, que promueve las relaciones colaborativas entre las agencias de intermediación laboral. Esta entidad es la encargada de establecer «métodos, instrumentos y parámetros comunes para la Red y proporciona asesoramiento técnico a los prestadores de servicios de empleo para asegurar niveles de calidad consistentes y evitar brechas en la operación» (OIT, 2015:2). En las encuestas realizadas, la UAESPE es reconocida por el papel que viene desempeñando en el mercado laboral colombiano. Las agencias de empleo encuestadas están conformes con el marco regulatorio creado para tal fin, porque, según ellas, se establecen reglas generales, las cuales son claras para todos los prestadores. Estos se sienten motivados a formar parte del sistema de intermediación regulado por el Estado, porque son convocados a espacios de toma de decisiones de la política pública.

Ahora bien, es importante analizar las principales razones que han permitido que este esquema de colaboración se mantenga, e incluso se fortalezca. Por un lado, tenemos que las agencias de colocación han entablado relaciones colaborativas y cooperativas a partir de la normativa existente, la cual promueve y privilegia este tipo de relaciones; por otro lado, los beneficios productivos que se han generado a partir de estas interacciones han hecho que este tipo de comportamientos se consoliden. En anteriores párrafos se mencionaron experiencias en las que las Agencias de Gestión y Colocación han desarrollado estrategias de cooperación en el marco de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo, «con el objeto de aumentar la capacidad de respuesta en ciertos ámbitos particulares» (OIT, 2015:8). Por ejemplo, en la vigencia 2013, el SENA empezó a buscar asociación con Agencias de Gestión y Colocación Privadas, con el ánimo de poder vincular a buscadores de empleo con perfiles especializados, toda vez que este mercado era manejado por este tipo de agencias.

Es importante mencionar en este punto que el modelo propuesto por Ostrom fue desarrollado a partir de casos de estudio para la gestión de los recursos de uso común, en los que son los propios ciudadanos, a través de autogobierno y autogestión, los que generan este tipo de lógicas colaborativas y de cooperación, lo que lleva, en algunos casos, a modificar la estructura creada para tal fin, porque no les resulta útil a sus propósitos colectivos.

En cambio, en la Política del Servicio Público de Empleo estamos ante un caso donde el Estado crea la estructura y la regula, sin embargo, los participantes mantienen el *statu quo* del

sistema por los beneficios productivos de las relaciones que se generan en el interior de esta arena de acción conocida como la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo. Es claro que la intervención institucional propuesta desde el Estado, para el tema del mercado laboral en Colombia, está funcionando en términos de organizar la prestación del servicio a partir de lógicas de colaboración.

Que la estructura se mantenga no quiere decir que sea hermética y no se transforme; el servicio público de empleo cuenta con espacios y canales de participación en los que los actores interactúan, proponen y se generan cambios, que han fortalecido y afianzado las relaciones de cooperación y colaboración.

En el Servicio Público de Empleo, en línea con lo que propone Ostrom, las Agencias de Colocación han entablado relaciones colaborativas y cooperativas. Esto tiene su explicación, por un lado, en la normativa existente, la cual promueve y privilegia este tipo de relaciones, no obstante, además, se han generado una serie de reglas internas e instrumentos que benefician la cooperación, porque comportarse de este modo ha traído beneficios productivos para las agencias de empleo.

Lo anterior nos lleva a una conclusión general muy interesante: la incursión hecha por el Estado a un servicio que antes era manejado por las fuerzas del mercado, sin la injerencia directa de lo público, fue favorable para incentivar relaciones de cooperación y colaboración entre las distintas agencias de empleo, porque no solo ejerce un rol de regulador, sino también de prestador del servicio y articulador de la red.

Recomendaciones

1. Aprovechar los espacios físicos que tienen las distintas agencias de empleo, para articular y unir, en un solo lugar, la oferta de servicios y subsidios relacionados con el empleo y la generación de ingresos, como sucede en otros países, por ejemplo, los casos de Australia y Gran Bretaña.
2. Es importante que las relaciones de cooperación y colaboración no se agoten en las agencias de empleo, sino que se trascienda la estructura de la arena de acción involucrando actores fundamentales como son las empresas de ciertos sectores productivos que demanden constantemente trabajadores debido a su dinámica, por ejemplo, las empresas de servicios, de construcción, de transporte, de seguridad y floricultoras, esta debe ser tarea del Estado en su función de articulador.
3. Teniendo en cuenta el potencial que tiene las cajas de compensación en el mercado laboral por las alianzas con el sector privado, se recomienda impulsar la ampliación de cobertura

en términos de gestión y colocación de estas, de modo que les permita superar las limitantes que les ha generado pertenecer a una circunscripción territorial específica, lo que las pone en desventaja frente a otras agencias como la administrada por el SENA y a las agencias privadas.

4. Reglamentar, por parte del Estado: *i)* esquemas de seguimiento a la etapa de colocación, pues, a pesar de ser esta una de las etapas más importantes en el Servicio de Intermediación Laboral por ser en la que se materializa el encuentro de un nuevo trabajo, muchas agencias de empleo carecen de una herramienta que les permita verificar si a la persona le fue otorgado el empleo; *ii)* esquemas de información para que las empresas reporten a las agencias de empleo si la persona remitida por ellos fue contratada o no, ya que en el momento no están obligadas a emitir esa información. Dos situaciones que debe reglamentar el Estado, si se quiere lograr una mejor información respecto al impacto de la Política del Servicio Público de Empleo.
5. Incentivar a partir de la normativa vigente, las prácticas que vienen desarrollando las agencias de empleo de acuerdo a las necesidades que están encontrando en el mercado laboral, por ejemplo, la especialización en servicios de gestión y colocación para la atención a poblaciones específicas que presentan mayores barreras de acceso a un empleo formal como la población víctima del conflicto armado, los jóvenes, las mujeres y la población en condición de discapacidad.
6. El funcionamiento de las agencias de Gestión y Colocación a través de la Red ha demostrado ser un efectivo instrumento para generar cohesión y reconocimiento entre sus actores. Este instrumento debe ser fortalecido en términos de incentivos, de modo que permita atraer a aquellas agencias de empleo que se encuentran prestando el servicio de manera informal.
7. Diseñar nuevas y mejores estrategias de comunicación que permita a más ciudadanos conocer los servicios de gestión y colocación que ofrece el Servicio Público de empleo. El nuevo modelo desarrollado a partir de la implementación de la Política ha desarrollado importantes instrumentos para el acceso a empleos formales, sin embargo estos hoy en día son aún desconocidos por la población económicamente activa en general.
8. Para el fortalecimiento del Servicio Público de Empleo Colombiano, se recomienda a la UASPE recoger las buenas prácticas y experiencias de aquellos servicios de empleo con modelos mixtos de otros países, en los que las relaciones de cooperación y colaboración están más consolidadas. Estas experiencias pueden resultar relevantes para implementar nuevos elementos que contribuyan a fortalecer el modelo implementado en nuestro país.

9. Para futuras investigaciones de la Política del Servicio Público de Empleo se recomienda a analista identificar el aporte de las tecnologías de la información y la comunicación en los servicios de gestión y colocación, para revisar el impacto de las TICS en las interacciones que pueden darse entre estas agencias de empleo que presenten sus servicios únicamente a través de una página web como es el caso CompuTrabajo, el Empleo.com, etc.
10. Por ser la Política del Servicio Público de Empleo tan reciente, apenas lleva 5 años desde su creación, se hace necesario hacer un análisis a futuro para identificar si las agencias de empleo siguen ajustando sus procesos y procedimientos (comportamientos) para corresponder a la legislación vigente o si por el contrario se han visto motivados a crear nuevos patrones de comportamientos distintos a lo establecido por las reglas formales. Asimismo es importante a futuro analizar si la estructura creada por el Estado Colombiano para ordenar el funcionamiento de la intermediación laboral se mantiene o si por el contrario esta ha sido modificada por los actores inmersos en la arena de acción.
11. El Marco de Análisis y Desarrollo Institucional es una importante herramienta de análisis de la política pública, por ser un modelo que a partir de unas variables específicas permite revisar en detalle cada uno de los elementos que pueden afectar un espacio social. En este orden de ideas, se considera pertinente que las universidades en las que se lideran estudios de políticas públicas, se explore el modelo, y se realicen estudios a partir de su aplicación, porque resulta una manera innovadora de comprender realidades institucionales.

Limitaciones en la aplicación del modelo IAD

El modelo IAD fue desarrollado a partir de casos de estudio para la gestión de los recursos de uso común, en los que son los propios ciudadanos, a través de autogobierno y autogestión, los que generan lógicas colaborativas y de cooperación; a diferencia de lo que ocurre en la Política del Servicio Público de Empleo, en la cual, es el Estado el que incentiva, a través de los arreglos institucionales, prácticas de colaboración y cooperación entre las distintas agencias de empleo.

Tal vez por ello, en nuestro estudio de caso hubo dificultad en la aplicación de la variable, denominada Control.

Esta variable la define la autora como la capacidad que tiene un individuo para influir en el resultado, la cual depende del nivel de oportunidad, control y poder que se tenga en una situación de acción específica (Ostrom, 2015). En esta variable fue difícil identificar el nivel de

poder que pueda ejercerse entre las distintas agencias de empleo bajo la situación de acción, porque no se identifican niveles de jerarquía, ni su labor y resultados están supeditados al ejercicio de las otras agencias de empleo.

REFERENCIAS

- Acosta Pedraza, W. y Roldán Restrepo, J. M. Experiencias internacionales de servicios públicos de empleo. (2014). Bogotá: Documento de trabajo de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo.
- Aguilera F. (2012). «Elionor Ostrom, las instituciones y los recursos naturales de propiedad común: pensando con claridad más allá de las panaceas». En: *Revista de Economía Crítica*, nro. 14. 340-361. Disponible en: <http://www.revistaeconomiacritica.org/sites/default/files/revistas/n14/InMemoriam-1.-federico_aguilera.pdf>.
- Arango, L. E.; Gómez, M. A.; Posada, C. E. (2009). «La demanda de trabajo formal en Colombia: determinantes e implicaciones de la política». En: *Borradores de economía*. Núm. 563. pp. 1-29. Bogotá, D. C.: Banco de la República.
- Ávila, Zulum, Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015). Servicios públicos de empleo en América Latina y el Caribe. Documento que forma parte de una iniciativa conjunta entre el Servicio de Empleo y Mercados de Trabajo, Departamento de Política de Empleo, y el Equipo de Trabajo Decente para el Cono Sur de América Latina de la OIT para la elaboración de una serie de Notas sobre los Servicios Públicos de Empleo de países seleccionados de América Latina y el Caribe.
- Ayala, J. (1999). *Instituciones y economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México, D. F: Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial. (2009). Cómo hacer que los programas públicos de empleo funcionen: análisis de experiencias. Nota sobre Redes de protección social. Núm. 31. pp. 1-3.
- Cárdenas J. (2009). Dilemas de lo colectivo. Instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común. Disponible en: <http://www.conectas.org/arquivossite/Cardenas%20Dilemas%20de%20lo%20Colectivo%20Cap_1.pdf>.
- Carrasco, E. (2013). *Rectificando el camino. Fundamentos para la integración de un sistema de gestión de empleo para Colombia y la repotenciación del Servicio Público de Empleo*. Bogotá: Ministerio de Trabajo.
- Carrasco, E. (2006). *La gestión de empleo una respuesta que Colombia necesita. Institucionalidad de la intermediación laboral*. Bogotá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

- Comfama (mayo, 2010). «Servicio Público de Empleo». Seminario Internacional sobre políticas activas de empleo. Volumen 1, nro. 25. Bogotá.
- Cruz, C. (2010). Enfoques y tipologías para la comprensión del cambio de las políticas públicas. Disponible en: <<http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-eiapp-esap/cesar-cruz-enfoques-y-tipologias-para-la-comprension-del-cambio-de-las-politicas-publicas>>.
- Cuervo, R. J. (2007). *Ensayos sobre Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 «Prosperidad para todos».
- Donna K. (2008). El empleo para la justicia social y una globalización equitativa. Ginebra. OIT. En: Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008.
- Durán, W. E. (1998). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional*. Bogotá: Tercer Mundos Editores y DNP.
- Equipo de expertos. (2013). Parte II. Estudio técnico documento de diagnóstico. Bogotá: Unidad Administrativa Especial del Servicio Público.
- Gómez, A. C. y Jiménez, C. C. (2015). Recursos para el análisis de las políticas públicas. Documento de investigación no. 44, 16(1), 21. Disponible en: <<http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/Investigacion-CEPI/documentos/libros/DI-44-CP-web/>>.
- Guataquí, J. C.; García, A.; Rodríguez, M. (2009). Criterios para tener en cuenta en la definición de una línea base para políticas de intermediación en Bogotá (versión final). Bogotá: Convenio 278 de 2009 entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y el Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas de la Universidad del Rosario.
- Martín, F.; Dufour, G.; y otros. (2013). *Introducción al análisis de Políticas Públicas*. Argentina: Instituto de Ciencias Sociales y Administración. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Mazza, J. (2011). «Dinamizando el Empleo: Avances y Próximos Pasos para los Servicios de Intermediación Laboral en América Latina y el Caribe». Documento técnico. Washington, D. C.: Organización de los Estados Americanos. CIDI. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mazza, J. Servicios de Intermediación Laboral: Un análisis para los países de América Latina y el Caribe. (2003). Resumen preparado para el seminario Desarrollando Consenso en

- Torno al Mercado de Trabajo y las Políticas de Empleo en el Área Andina, realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación Tinker. Serie Documentos de Trabajo Mercado Laboral. BID, Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Desarrollo Social.
- Mazza, J. (Agosto 2003). «Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe». En: *Revista de la Cepal* 80. 165-183.
- Ministerio de Trabajo. (2013). *Boletín de diagnóstico de la intermediación laboral*. Bogotá: Despacho Viceministro de Empleo y Pensiones.
- Monroy, S. (2009). Proceso de toma de decisiones políticas para el fortalecimiento de los gobiernos locales del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) 2004-2008. (Trabajo de Grado). Bogotá (Colombia): Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en: <<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis129.pdf>>.
- Montes Vergara, F. J. (2012). «La política de empleo en Colombia y el hallazgo de los Nobel en economía 2010». En: *Revista Divergencia* n.º 13. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Oficina Internacional de Trabajo. (2009). «Apoyo de la OIT al papel que desempeñan los servicios públicos de empleo en el mercado de trabajo». Documento de trabajo. Ginebra: Oficina Internacional de Trabajo. 306.ª reunión.
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (2010). «Elección racional Institucional. Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional». En: Sabatier, Paul A. *Teorías del proceso de políticas públicas* (pp. 23- 68). Buenos Aires: Westview Press.
- Roth Deubel, A. N. «Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos». En: *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. (2010). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Grupo de Investigación Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública. Programa de Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

- Shepsle, Kenneth A. Bonchek Mark S (2005). Las Fórmulas de la Política: instituciones, racionalidad y comportamiento. México: Taurus - CIDE.
- Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo. (2013). Estudio Técnico Documento de Diagnóstico. Parte II. Bogotá, D. C.
- Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo. (2015). Lineamientos para la Operación de los Centros de Empleo. Bogotá, D. C.: Documento de trabajo.
- Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo. (2015). Instructivo para la elaboración del Proyecto de Viabilidad del Servicio Público de Empleo. Bogotá, D. C.